



TESIS DE DOCTORADO

# **EL MARKETING PÚBLICO EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES DE GALICIA: ESTUDIO DE CASO**

Mariña-Balbanera Fariña Santos

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN

SANTIAGO DE COMPOSTELA  
2016





## **AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR/TUTOR DE LA TESIS**

D. Miguel Anxo Bastos Boubeta

Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración

Como Director de la Tesis de Doctorado titulada

«El marketing público en la gestión de los servicios sociales municipales de Galicia: estudio de caso»

Presentada por Dña. Mariña-Balbanera Fariña Santos

Alumna del Programa de Doctorado en Marketing Político, Actores e Instituciones en las Sociedades Contemporáneas.

*Autoriza la presentación de la tesis indicada, considerando que reúne los requisitos exigidos en el artículo 34 del reglamento de Estudios de Doctorado, y que como Director de la misma no incurre en las causas de abstención establecidas en la ley 30/1992.*

Fdo.





*A mis padres, con AMOR $\infty$ .*

*A Pablo, por todo lo bueno  
que ha hecho por mí.*



*Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, la edad de la sabiduría, y también de la locura; la época de las creencias y de la incredulidad; la era de la luz y de las tinieblas; la primavera de la esperanza y el invierno de la desesperación. Todo lo poseíamos, pero no teníamos nada; caminábamos en derechura al cielo y nos extraviábamos por el camino opuesto.*

— CHARLES DICKENS

*Historia de dos ciudades*, 1859

*Ninguna mentira podría imponerse, de manera duradera, en las ciencias exactas. De vez en cuando, en ellas se producen supercherías. Pueden engañar algún tiempo a la comunidad científica, pero dependen en última instancia de la psicopatología. Sus autores saben en el fondo de sí mismos que no dejarán de ser aireadas en breve plazo y que pagarán su efímera gloria con el deshonor definitivo.*

— JEAN-FRANÇOIS REVEL

*El Conocimiento inútil*, 1988

*Yo no nací para ser forzado. Respiro a mi manera. Ya veremos quién es el más fuerte. ¿Qué fuerza tiene una multitud? Sólo me pueden forzar los que obedecen una ley más alta que yo. Quieren forzarme a que me vuelva como ellos.*

— HENRY DAVID THOREAU

*Desobediencia Civil*, 1849



Permítanme disponer de un pequeño momento de serenidad/paz/egocentrismo, tras estos años de ilusión e investigación, para retrotraerme, volver la vista atrás y recordar a aquellos, algunos presentes a diario, otros puntualmente, y otros que, incluso sin saberlo, han contribuido a que esto haya sido posible.

Debo iniciar este agradecimiento mencionando a mi director de tesis, Miguel A. Bastos, por su paciencia e inspiración, por su calidad humana y porque este trabajo no habría sido posible sin la confianza que depositó en mí. Gracias a él he descubierto un mundo de libros, teorías y autores que no sabía ni que existían. Tras él, no puedo dejar de nombrar a los profesores que he conocido en mi breve estancia en la Facultad de Ciencias Políticas. Sus consejos, aportaciones, y palabras han servido para perfeccionar y mejorar personalmente en mi última etapa en la universidad. Gracias sobre todo a las profesoras Erika Jaraíz y Cristina Ares por su paciencia innata y su ayuda en todo el bombardeo de preguntas hecho en estos años.

Mi mayor gratitud está dispuesta en mis padres porque, sin despreciar a Dios, creo en ellos por encima de todas las cosas. Por renunciar a tanto. Por haberme regalado a la tercera persona que más amo en el mundo. Por ser mi equilibrio y mi lazarillo en los momentos de ceguera transitoria. Por educarme en valores, en la tolerancia y respeto al prójimo y al *distinto*; aun cuando lo era yo en muchas ocasiones. Por sacar fuerzas de donde no las había. Por enseñarme a distinguir entre *valer* y *costar*. Por su amor. Por poner el listón tan alto cada día... La dificultad manifiesta en expresar con más palabras todas estas emociones que se arremolinan caóticamente en la cabeza se resumen en un guion repetido hasta la saciedad y que, poco a poco, intento poner en práctica con mayor o menor acierto al cabo del día: *a vida é un longo proceso de perfeccionamiento e corrección*.

A Pablo, por su corazón de oro, por todo cuanto hemos aguantado durante este tiempo, por ser mi Pepito Grillo y por mantener la serenidad y esperanza de un futuro mejor gracias a su *impulso aventurero*.

A las idealistas Lola y Bea, por impulsar este interés por otras realidades personales. A mi compañera Elena por sus charlas, consejos y recomendaciones literarias. Asimismo, a Suso, por ser tan buena persona y por el amor hacia su trabajo dentro de la Concepción Arenal y a mi (hada) madrina Esperanza, mitigadora del silencio administrativo.

A Ewan, por darme fuerzas cuando carecía de ellas y transformarse en el saco de boxeo disponible en las horas más bajas.

Gracias por último a Homme, Yorke, Lanegan, Vedder, Cash, Osbourne, Dio, Iommi, Plant, Page, Reznor, Frusciante, Steele, Turner, Bixler-Zavala, Hetfield, Ulrich, Staley, Cantrell, Einaudi, Mozart, Saint-Saëns, Debussy, Dvořák... Por ser salvaguardas de la cordura y estar presentes con nocturnidad y alevosía en la elaboración de esta investigación.

Cambados-Eastbourne, 2016





## ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

### A

AA.	<i>Administración Autonómica.</i>
AALL.	<i>Administraciones Locales.</i>
AAPP.	<i>Administraciones Públicas.</i>
AEPD.	<i>Agencia Española de Protección de Datos.</i>
AESTE.	<i>Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia.</i>
AEVAL.	<i>Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.</i>
AGE.	<i>Administración General del Estado.</i>
AL.	<i>Administración Local.</i>
AMA.	<i>American Marketing Association.</i>
AP.	<i>Administración Pública.</i>
apdo.	<i>apartado.</i>
art./ arts.	<i>Artículo/ artículos.</i>

### B

BOE.	<i>Boletín Oficial del Estado.</i>
BNG.	<i>Bloque Nacionalista Galego.</i>

### C

CA.	<i>Comunidad Autónoma.</i>
Cap.	<i>Capítulo.</i>
CCAA.	<i>Comunidades Autónomas.</i>
CCLL.	<i>Corporaciones Locales.</i>
CCOO.	<i>Comisiones Obreras.</i>
CE.	<i>Constitución Española.</i>
CEAL.	<i>Carta Europea de Autonomía Local.</i>
CEE.	<i>Comunidad Económica Europea.</i>
CGSIB.	<i>Consortio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar.</i>
CIG.	<i>Confederación Intersindical Galega.</i>
CIS.	<i>Centro de Investigaciones Sociológicas.</i>
CL.	<i>Corporación Local.</i>
CSI-F.	<i>Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios.</i>

### D

DA.	<i>Disposición Adicional.</i>
DOG.	<i>Diario Oficial de Galicia.</i>
DT.	<i>Disposición Transitoria.</i>

## E

EB.	<i>Estado de Bienestar.</i>
EBEP.	<i>Estatuto Básico del Empleado Público.</i>
EEAA.	<i>Estatutos de Autonomía.</i>
EGAP.	<i>Escola Galega de Administración Pública.</i>
EELL.	<i>Entidades Locales.</i>
EPA.	<i>Encuesta de Población Activa.</i>
ET.	<i>Estatuto de los Trabajos.</i>
EUROSTAT.	<i>Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas.</i>

## F

FEDER.	<i>Fondo Europeo de Desarrollo Regional.</i>
FEGAMP.	<i>Federación Galega de Municipios e Provincias.</i>
FEMP.	<i>Federación Española de Municipios y Provincias.</i>
FMI.	<i>Fondo Monetario Internacional.</i>

## I

IGE.	<i>Instituto Galego de Estatística.</i>
IGM.	<i>Primera Guerra Mundial.</i>
IIGM.	<i>Segunda Guerra Mundial.</i>
IMSERSO.	<i>Instituto de Mayores y Servicios Sociales.</i>
INAP.	<i>Instituto Nacional de Administración Pública.</i>
INGESA.	<i>Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.</i>
INP.	<i>Instituto Nacional de Previsión.</i>
INSALUD.	<i>Instituto Nacional de la Salud.</i>
INSS.	<i>Instituto Nacional de Seguridad Social.</i>

## L

LAPAD.	<i>Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.</i>
LEP.	<i>Ley de Estabilidad Presupuestaria (Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).</i>
LEPG.	<i>Ley 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público de Galicia.</i>
LGP.	<i>Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).</i>
LMMGL.	<i>Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.</i>
LO.	<i>Ley Orgánica.</i>
LOFAGE.	<i>Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.</i>
LOTIC.	<i>Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.</i>
LPCI.	<i>Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.</i>
LPGE.	<i>Ley de Presupuestos Generales del Estado.</i>
LRBRL.	<i>Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.</i>
LRSAL.	<i>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.</i>
LSSG.	<i>Ley de servicios sociales de Galicia.</i>

LTBG. *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

## **M**

MAP. *Ministerio de Administraciones Públicas.*

MP. *Marketing público.*

MSSSI. *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.*

## **N**

NGP. *Nueva Gestión Pública.*

NGoP. *Nueva Gobernanza Pública.*

núm. *número.*

## **O**

OCDE/OECD. *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.*

OMS. *Organización Mundial de la Salud.*

## **P**

pág. *página.*

PGE. *Presupuestos Generales del Estado.*

PNB. *Producto Nacional Bruto.*

PP/PPdeG. *Partido Popular/Partido Popular de Galicia.*

PSOE/PSdeG. *Partido Socialista Obrero Español/Partido Socialista de Galicia.*

## **R**

RD. *Real Decreto.*

RMI. *Renta Mínima de Inserción.*

RRHH. *Recursos humanos.*

RRSS. *Redes sociales.*

## **S**

SAAD. *Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.*

SEPI. *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.*

SISAAD. *Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.*

SMI. *Salario Mínimo Interprofesional.*

SSM. *Servicios sociales municipales.*

## **T**

TC. *Tribunal Constitucional.*

TIC. *Tecnologías de la Información y la Comunicación.*

## **U**

UE. *Unión Europea.*

UGT. *Unión General de Trabajadores.*

UTS. *Unidad de Trabajo Social.*



## **BLOQUE I. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**

### **I. Enfoque metodológico y planteamiento de la investigación**

1. Introducción
2. Planteamiento y justificación de la investigación
3. La revisión bibliográfica y el estado de la cuestión
4. Objetivos e hipótesis
5. Preguntas de investigación e hipótesis

### **II. Diseño y técnicas metodológicas**

1. Marco metodológico
2. Técnica metodológica: estudio de caso
3. Diseño y ejecución de las entrevistas semiestructuradas
4. Marco comparativo: análisis cualitativo de las entrevistas

## **BLOQUE II. NUEVOS ENFOQUES EN SERVICIOS SOCIALES**

### **III. El contexto institucional de los casos analizados y su adaptabilidad al marketing**

1. Antecedentes y delimitación del problema
2. Los siete municipios de gran población de Galicia
3. El marketing en la racionalización de la AL
4. La selección de casos
  - 4.1. El factor poblacional
    - 4.1.1. Edad y dependencia
    - 4.1.2. Rentas y ayudas económicas
  - 4.2. El factor político

### **IV. Conceptualización de los servicios sociales en el entorno sociopolítico: el bienestar social y el sistema público**

1. Modelos de EB
  - 1.1. El mundo de bienestar mediterráneo y el EB en España
2. Reformulación y crisis del EB
3. Estructura y organización de los SSM
  - 3.1. Examen reciente de los servicios sociales públicos
  - 3.2. Financiación

- 3.3. Derechos sociales y leyes autonómicas
- 3.4. Legislación de servicios sociales en Galicia
- 3.5. El Sistema Público de Servicios Sociales: estructura
  - 3.5.1. Servicios sociales comunitarios o de atención primaria
  - 3.5.2. Servicios sociales especializados o de segundo nivel
- 4. Ideas finales

## **V. Los SSM tras la LRSAL**

- 1. Los tipos de gestión de los servicios públicos municipales
- 2. La redimensión del personal en la nueva estructura municipal
- 3. Ideas finales

## **VI. Lo público-privado: el sector no lucrativo en servicios sociales**

- 1. Antecedentes y trazos generales del asociacionismo en España
- 2. El Tercer Sector y la recomposición del bienestar en el municipalismo
- 3. Ideas finales

## **BLOQUE III.**

### **DE LA INVENCION DE NECESIDADES A LA NECESIDAD DE IDEAS: EL MARKETING COMO GENERADOR DE CAMBIO EN EL SECTOR PÚBLICO**

## **VII. Los retos del marketing ante la crisis y modernización de la AP**

- 1. Incompleto EB Español y surgimiento de la NGP
- 2. De la NGP a la NGoP
  - 2.1. Gobernanza local
- 3. La inclusión del MP en la vida institucional
- 4. Relaciones entre la Administración y el ciudadano
  - 4.1. El papel del ciudadano a lo largo de la historia
  - 4.2. El papel de la AP con el ciudadano
- 5. Ideas finales

## **VIII. El marketing como función de la AP**

- 1. Nociones básicas sobre marketing
- 2. Etapas en el desarrollo del marketing
  - 2.1. Periodo preconceptual (1900-1960)
  - 2.2. Periodo de conceptualización formal (1960-1989)
  - 2.3. Periodo actual del concepto (1990-)
- 3. Escuelas de pensamiento de marketing
  - 3.1. Escuelas de marketing no interactiva-económica
  - 3.2. Escuelas de marketing interactiva-económica
  - 3.3. Escuelas de marketing no interactiva-no económica
  - 3.4. Escuelas de marketing interactiva-no económica

4. Los inicios del MP y la cuestión social
5. Ideas finales

#### **IX. El *intercambio* en la gestión de los servicios públicos**

1. Superando el *marketing mix* y la influencia del marketing de servicios
2. Las primeras bases del MP
3. Proceso de creación de un servicio público
4. Los límites del MP en la AL
5. Ideas finales

#### **X. La aplicación del MP en los SSM gallegos**

1. La variable producto en la competencia municipal
2. La justificación de la presión fiscal en el ciudadano: la variable precio
3. La variable distribución y la atención a las aspiraciones locales
  - 3.1. La e-AL en Galicia: internet como nuevo canal con la ciudadanía
    - 3.1.1. Las RRSS en la AL gallega
4. La empatía en la servucción de los SSM: la variable personas
5. Variable procesos: relación interadministrativa, evaluación de SSM, externalización, calidad y transparencia local
  - 5.1. Coordinación interadministrativa en los SSM
  - 5.2. La perspectiva de la evaluación en los SSM
  - 5.3. La externalización en los SSM
  - 5.4. La transparencia en el municipalismo gallego
6. La variable evidencias físicas en los SSM
7. Ideas finales

#### **XI. La comunicación pública como variable del MP**

1. La perspectiva de la comunicación pública en el ámbito de los SSM
2. La comunicación organizacional pública
3. Comunicación interna y externa en la AL
4. Sobre la LPCI
5. Ideas finales

### **RESULTADOS.**

#### **XII. Conclusiones**

#### **XIII. Limitaciones y futuras líneas de estudio**

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

**Bibliografía**

**Legislación consultada**

**Fuentes documentales**

## **ANEXOS.**

**Anexo 1: Principales características de las normativas de servicios sociales en Galicia (1987, 1993 y 2008)**

**Anexo 2: Guion de cuestionario de entrevistas**





# ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

## BLOQUE I. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

### I. Enfoque metodológico y planteamiento de la investigación

*Tabla 1.1*      *Cuadro recopilatorio del desarrollo metodológico empleado*

### II. Diseño de la investigación y técnicas metodológicas

*Imagen 2.1*      *Espacio municipal en la prestación del MP en los SSM*

## BLOQUE II. NUEVOS ENFOQUES EN SERVICIOS SOCIALES

### III. El contexto institucional de los casos analizados y su adaptabilidad al marketing

- Tabla 3.1*      *Competencias municipales (art. 25.2 y 26.1 LRBRL 1985 y 2013)*  
*Gráfico 3.1*      *Evolución de la aportación de las AAPP en servicios sociales (1988-2012)*  
*Gráfico 3.2*      *Gasto sobre el PIB destinado a la AL en España y media en UE-28 y UE-15 (en GDP)*  
*Imagen 3.1*      *Ayuntamientos seleccionados y partido político en el gobierno durante la legislatura 2011-2015*  
*Tabla 3.2*      *Municipios según la distribución por tamaño de población (año 2016)*  
*Gráfico 3.3*      *Evolución de la población en las principales ciudades de Galicia (2005-2014)*  
*Gráfico 3.4*      *Pirámides poblacionales de Galicia (año 2000 y 2010) y proyecciones para los años 2025 y 2050*  
*Gráfico 3.5*      *Evolución de las prestaciones en dependencia en Galicia entre septiembre de 2010 y 2015*  
*Gráfico 3.6*      *Evolución de las prestaciones en dependencia en España entre septiembre de 2010 y 2015*  
*Gráfico 3.7*      *Edad media de la población de las 7 ciudades gallegas*  
*Gráfico 3.8*      *Perceptores de rentas mínimas por CCAA (año 2008 y 2013)*  
*Gráfico 3.9*      *Perceptores de RISGA y AGE en las siete ciudades (2011-2015)*

<i>Tabla 3.3</i>	<i>Representación de votos y concejales de PPdeG, PsdeG y BNG en las elecciones municipales de 2003, 2007, 2011 y 2015</i>
<i>Tabla 3.4</i>	<i>Resumen de ideas relativas al modelo institucional, gestión y visión de los SSM en los programas electorales de las elecciones locales de 2011</i>
<i>Tabla 3.5</i>	<i>Niveles de gobierno gestores de los servicios sociales. Responsables actuales y preferencias (año 2015)</i>

#### **IV. Conceptualización de los servicios sociales en el entorno sociopolítico: bienestar social y sistema público**

<i>Tabla 4.1</i>	<i>Tipologías del EB y respuestas actuales</i>
<i>Gráfico 4.1</i>	<i>Crecimiento del PIB, PIB por persona empleada y crecimiento de la productividad laboral en los países de UE-15 y los PIG (1990-2010)</i>
<i>Tabla 4.2</i>	<i>Los regímenes de bienestar europeos</i>
<i>Gráfico 4.2</i>	<i>Diferencias entre salarios en España (1994-2014) (A) y población en riesgo de pobreza (con menos del 60% de la renta media) (B)</i>
<i>Tabla 4.3</i>	<i>Fases de la asistencia social en España</i>
<i>Imagen 4.1</i>	<i>Sectores y niveles de la protección social en España (1960-1980 y 1980-2008): modelo dual contributivo/asistencial y reorientación universalista</i>
<i>Gráfico 4.3</i>	<i>Evolución de las políticas sociales en tanto que Gasto Público total en España (A) y PIB total (B) (2003-2013)</i>
<i>Gráfico 4.4</i>	<i>Evolución del gasto público social en España y países europeos de su entorno en porcentaje de GDP, media de los países de la OCDE y media UE-15</i>
<i>Tabla 4.4</i>	<i>Cronología de las leyes de servicios sociales en las CCAA</i>
<i>Tabla 4.5</i>	<i>Cuadro comparativo de las prestaciones de los servicios sociales autonómicos y las establecidas por la LAPAD</i>
<i>Gráfico 4.5</i>	<i>Porcentaje que representan las partidas destinadas a servicios sociales sobre el presupuesto de Galicia y en las CCAA de media (2005-2015)</i>

#### **V. Los SSM tras la LRSAL**

<i>Tabla 5.1</i>	<i>Catálogo de referencia de los servicios sociales</i>
------------------	---

#### **VI. Lo público-privado. El sector no lucrativo en servicios sociales**

<i>Gráfico 6.1</i>	<i>El agregado de bienestar, welfare mix</i>
<i>Tabla 6.1</i>	<i>Proporción de cada tipo de financiación sobre el total de las entidades del Tercer Sector en el periodo 2008-2010</i>

### **BLOQUE III.**

#### **DE LA INVENCION DE NECESIDADES A LA NECESIDAD DE IDEAS: EL MARKETING COMO GENERADOR DE CAMBIO EN EL SECTOR PÚBLICO**

##### **VII. Los retos del marketing en la crisis y modernización de la AP**

Gráfico 7.1	<i>Evolución del gasto de personal en las AAPP (1996-2016)</i>
Tabla 7.1	<i>Evolución del cambio del Sector Público desde 1920 a la actualidad: paradigmas de Estado y de políticas administrativas</i>
Tabla 7.2	<i>Características de la NGoP y la diferencia entre ella y la AP y la NGP</i>
Tabla 7.3	<i>Mecanismos y experiencias participativas</i>
Cuadro 7.1	<i>Principios de las redes en la gobernabilidad</i>
Tabla 7.4	<i>Resumen de las características del ciudadano a lo largo de la historia</i>
Gráfico 7.2	<i>Escalera de participación ciudadana de Amstein (1969)</i>
Gráfico 7.3	<i>Índice de percepción de la corrupción en EU-15 (2005-2015)</i>
Gráfico 7.4	<i>Indicadores de la labor del gobierno, primer partido de la oposición y la confianza del sistema en la X Legislatura (2011-2015)</i>
Gráfico 7.5	<i>La confianza en el sistema: valoración del gobierno (2010-2015) y evolución de la confianza en el sistema (2006-2016)</i>
Gráfico 7.6	<i>Evolución del “Paro”, “corrupción y fraude”, “los políticos en general”, “los partidos políticos y la política y el gobierno” y “partidos o políticos en concreto” como problemas principales que existen en España (enero 2006-enero 2016)</i>

##### **VIII. El marketing como función de la AP**

Tabla 8.1	<i>Evolución del concepto de marketing presentado por la AMA</i>
Tabla 8.2	<i>Beneficios del marketing y la democracia por Robert Dahl (1998)</i>
Tabla 8.3	<i>Propuestas de clasificación cronológica de los momentos clave de la evolución y desarrollo del concepto de marketing</i>
Gráfico 8.1	<i>Esquema de marketing holístico</i>
Tabla 8.4	<i>Clasificación de las escuelas de pensamiento en marketing</i>

##### **IX. El intercambio en la gestión de los servicios públicos**

Imagen 9.1	<i>El marketing mix de servicios públicos</i>
Imagen 9.2	<i>Convergencia en el desarrollo del MP</i>
Tabla 9.1	<i>Características del MP</i>
Gráfico 9.1	<i>El sistema de opinión pública en la AL</i>
Gráfico 9.2	<i>Marketing social y público objetivo</i>
Tabla 9.2	<i>Diferencias entre el sector de producción de bienes y el sector servicios</i>
Tabla 9.3	<i>Tipos de empresas de servicios</i>

## **X. La aplicación del MP en los SSM gallegos**

<i>Tabla 10.1</i>	<i>Clasificación de los servicios públicos</i>
<i>Tabla 10.2</i>	<i>Esquema de la división de las políticas sociales</i>
<i>Gráfico 10.1</i>	<i>Factores de posicionamiento y principales actuaciones en SSM de Galicia en coordinación con otras AAPP</i>
<i>Gráfico 10.2</i>	<i>Evolución de la partida de “Actuaciones de protección y promoción social” en los presupuesto (A) y porcentaje del presupuesto en SSM (B) sobre el presupuesto total de las 7 ciudades gallegas (2011-2015)</i>
<i>Gráfico 10.3</i>	<i>Volumen medio por ciudadano del presupuesto dedicado a “Actuaciones de protección y promoción social” (2011-2015)</i>
<i>Gráfico 10.4</i>	<i>Media de población/UTS en España y Galicia (2008-2012)</i>
<i>Gráfico 10.5</i>	<i>Ratio de población en el Plan Concertado en las CCAA</i>
<i>Tabla 10.3</i>	<i>Principales referentes de la sociedad de la información nacional</i>
<i>Gráfico 10.6</i>	<i>Usuarios de internet en España (2010-2013)</i>
<i>Gráfico 10.7</i>	<i>Interacción con el ayuntamiento vía internet</i>
<i>Gráfico 10.8</i>	<i>Distribución de dominios en las webs institucionales</i>
<i>Gráfico 10.9</i>	<i>Distribución de la presencia en RRSS de los ayuntamientos de Galicia (2015)</i>
<i>Gráfico 10.10</i>	<i>Evolución del número de personal en la AL a nivel nacional (2010-2015)</i>
<i>Gráfico 10.11</i>	<i>Evolución del número de personal en la AL en las 4 provincias gallegas (2010-2015)</i>

## **XI. La comunicación pública como variable del MP**

<i>Imagen 11.1</i>	<i>Mix de promoción y suministro de información en las AAPP</i>
<i>Gráfico 11.1</i>	<i>Evolución del presupuesto destinado a publicidad y comunicación institucional en las AAPP (2006 a 2014)</i>
<i>Gráfico 11.2</i>	<i>Evolución de las campañas institucionales (sin incluir las sobrevenidas) y las comerciales (no sujetas a la LPCI)</i>

## **RESULTADOS.**

## **XII. Conclusiones**

<i>Imagen 12.1</i>	<i>Conceptualización de la marketización de la política de bienestar municipal</i>
--------------------	--

# El marketing público en la gestión de los servicios sociales municipales de Galicia: estudio de caso

## RESUMEN

Esta investigación *El marketing público en la gestión de los servicios sociales municipales de Galicia: estudio de caso* explora los instrumentos derivados de la *marketización* del Sector Público en el contexto de la reforma local y la capacidad de gestión a nivel municipal en las siete principales ciudades gallegas. A través de las variables del *marketing mix* se trazan las líneas principales de lo que supone el marketing público en la complejidad local y la gestión a nivel municipal del área social, tratando de determinar cuáles son los elementos más valorados por la dirección política y técnica para la gestión de los servicios sociales municipales. El peso del factor social influye en las limitaciones del marketing en el trabajo administrativo *ad hoc* de las ciudades más pobladas de Galicia durante la legislatura 2011-2015 y, tanto el déficit de visión gerencialista a largo plazo en la concepción del bienestar como las relaciones interadministrativas y competencias impropias, impiden revertir el carácter estigmatizante de los servicios sociales municipales, generan expectativas muy altas de cumplir en un servicio público y obstaculizan la etapa de madurez en el Sistema Público de Servicios Sociales.

## PALABRAS CLAVE

Marketing público, *marketización*, servicios sociales municipales, gestión pública, reforma local

## RESUMO

Esta investigación *O marketing público na xestión dos servizos sociais municipais de Galicia: estudo de caso* explora os instrumentos derivados da *marketización* do Sector Público no contexto da reforma local e a capacidade de xestión a nivel municipal nas sete principais cidades galegas. A través das variables do *marketing mix* trázanse as liñas principais do que supón o marketing público na complexidade local e a xestión a nivel municipal da área social, tratando de determinar cales son os elementos máis valorados pola dirección política e técnica para a xestión dos servizos sociais municipais. O peso do factor social inflúe nas limitacións do marketing no traballo administrativo *ad hoc* das cidades máis poboadas de Galicia durante a lexislatura 2011-2015 e, tanto o déficit da visión xerencialista a longo prazo na concepción do benestar como as relacións interadministrativas e competencias impropias, impiden revertir o carácter estigmatizante dos servizos sociais municipais, xeran expectativas moi altas de cumprir nun servizo público e obstaculizan a etapa de madurez no Sistema Público de Servizos Sociais.

## PALABRAS CHAVE

Marketing público, *marketización*, servizos sociais municipais, xestión pública, reforma local

## SUMMARY

This study, *Public marketing in the municipal social services of Galicia: case study*, explores the instruments of marketization in the Public Sector, in the context of local reform and the management at municipal level in the seven main Galician towns. Through the variables of marketing mix main lines, representing public marketing at the complicated local level and management at the municipal level in the social area, this study aims to identify which elements are most valued by politicians and civil servants for the management of municipal social services. The importance of the social factor influences the limitations of marketing in the administration of the most populated towns in Galicia during the 2011-2015 legislature. Lack of long-term vision in the planning of welfare at the inter-administrative relationships, in addition to improper competences, prevents the reverse of the stigmatizing nature of municipal social services, generates overly high expectations of the public service, and obstructs the Public Social Services System from reaching maturity.

## KEYWORDS

Public marketing, marketization, municipal social services, public management, local reform



# **BLOQUE 1:**

## **METODOLOGÍA Y OBJETIVOS**







## ENFOQUE METODOLÓGICO Y PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

*Na posguerra, D. Celidonio ascendeu de porco a marrán e chegou a ser alcalde.  
A parenta inflou coma o fol da gaita (...).*

—VICENTE RISCO

### 1. INTRODUCCIÓN

EL INTERÉS DE LA CIUDADANÍA en nociones abstractas tales como *buen gobierno* o transparencia integradas en las AAPP en los últimos años también habilita a que éstas estén obligadas a incidir en la construcción de relaciones más precisas con los ciudadanos para el fortalecimiento de la legitimidad institucional, máxime en una época marcada por la coyuntura económica actual y los problemas derivados de la falta de medidas que impulsen la bidireccionalidad de las relaciones entre ambas partes. Estos conceptos se han nutrido indirectamente del MP, como un proceso integrador en la gestión pública y garante de las relaciones entre la AP (en contacto directo con el poder político) y el ciudadano, en un mundo en donde la preferencia de los servicios públicos integrados dentro del EB parte de la perspectiva ideológica y del debate político.

La presente tesis nace de esta reflexión en la que el fenómeno de marketing puede ser comprendido como una herramienta imprescindible para el restablecimiento de esta confianza perdida en las instituciones públicas, los gobiernos y la participación ciudadana durante el proceso derivado de la prestación de los servicios públicos (en el ámbito público en general, y en particular en las características de la población y las necesidades particulares de los diversos colectivos). Se trata de un ámbito de estudio muy atractivo que obliga a replantear el papel del ciudadano y responsabiliza a la AP a través de la adaptación a los nuevos retos económicos y sociales, y la innovación continua.

Sin embargo, para que esto sea posible, se necesita una voluntad de las AAPP en gestionarse de tal manera que favorezca a los intereses públicos actuales, en donde deben explicar lo qué hacen y conocer qué necesitan, cómo funcionan y qué mueve a los ciudadanos que *administra*; tanto a los *free riders*, como a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias a nivel nacional y desde el ámbito más local, en donde se sitúan los ayuntamientos, valorados como la administración más cercana a los ciudadanos.

La pasividad de la AP en el uso de herramientas públicas y de atención al ciudadano, el déficit de información pública o la justificación y presentación de los resultados positivos o negativos y de estudio de las necesidades de los ciudadanos a medio y largo plazo redujeron la legitimación de los mismos y abocaron al deterioro del EB. En ese contexto, en las AALL, las exigencias fueron mayores y el marketing puede ser valorado como un instrumento modernizador que permite mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos y

fomentar la efectividad y la eficiencia pública, si bien es cierto que las actitudes personales e ideológicas de los miembros de la dirección pública condicionan el uso de instrumentos derivados del MP. Además de la crisis económica, y analizando el contexto más cercano, en nuestro país existe una crisis política y de legitimidad de las instituciones públicas, que descansaría en la falta de credibilidad en el propio sistema, como a lo largo de los últimos meses han constatado los Barómetros del CIS, entre otros indicadores. El MP como instrumento en la gestión de los SSM estaría sometido al orden democrático, el proceso político, el Derecho Administrativo y los principios generales del denominado *buen gobierno*.

Pero, ¿es cierto que el marketing crea necesidades que no existen para satisfacer las necesidades de las personas que realmente no tienen? Responder a esta pregunta es un tanto peligrosa o, cuanto menos, ambiciosa para el caso que ocupa, pues es EL ARGUMENTO. Se trata del razonamiento más pétreo sobre el que se enraízan los reproches más significativo a este conjunto de técnicas que buscan, de forma compendiosa, facilitar la vida a la gente. Al generalizar, en este contexto se articulan todavía hoy las reticencias a introducir técnicas de *marketización* en sectores y áreas de gestión pública estratégicos del EB, como pueden ser los servicios sociales y el bienestar comunitario. Predomina en esta negación un componente ideológico marcado por los imperativos de la AP tradicional frente a los valores otorgados a nuevos instrumentos basados en la NGP o la Gobernanza estudiados desde la perspectiva de la Ciencia Política.

La filosofía del MP se ha ido incrustando en las últimas décadas en la AP, aunque lo más frecuente es que se asocie a conceptos mercantilistas y económicos como publicidad o directamente como la persuasión política dentro de las instituciones públicas. Pero, ¿se habría percibido con otra actitud la incursión de esta filosofía si su aparición no hubiese sido coincidente con la crisis de legitimidad del EB y los nuevos paradigmas de la AP, procedentes del sector privado y auspiciados por modelos claramente ideologizados? Persiste una gran confusión en aceptar el término *marketing* por las nociones que de él se desprenden como el de su traducción al español (*mercadotecnia*) o el de la máxima de legitimar las acciones de los gobiernos a los ciudadanos (puede inferirse un punto de vista manipulativo derivado del componente ideológico del poder público). Sin, a lo mejor, acceder a todas las esquinas de la filosofía del marketing en la AP, porque se podrían valorar ciertos límites, las transformaciones acaecidas por el Estado, en las que se incluye este concepto, derivan de la concepción del ciudadano como pilar fundamental en la AP y las exigencias ciudadanas que demandan políticas y programas que respondan a sus necesidades más inmediatas.

Durante el proceso de elaboración y diseño de la investigación se ha asistido a un interesante contexto sociopolítico de desconfianza y recelo al entorno público y político a causa de procesos judiciales y escándalos de corrupción en todas las áreas del poder en el país. A causa de ello, surgieron iniciativas legislativas y ejecutivas que pregonaban nuevos tiempos de transparencia y rendición de cuentas para mejorar la imagen de la AP. Nunca se habría mencionado en ninguno de estos casos un análisis del contexto derivado del marketing estratégico y, de hecho, muchas medidas partían de estrategias y decisiones que, sin llevar implícitas el concepto *marketing*, eran generadas desde esa perspectiva. De hecho, esta reflexión permitía comprobar cómo muchas figuras políticas emergentes y adalides de la *buen administración* criminalizaban al marketing en la gestión pública (confundiendo el marketing político y la usurpación que éste habría hecho de determinados aspectos de las instituciones públicas).

Empero, estos cambios no han sido impedimento para diseñar la investigación y obtener información pública de la misma manera que se podría haber obtenido en otros momentos: con dificultad, recelo y censura parcial dentro de las instituciones públicas.

La estructura de esta investigación se planifica como una *matrioska*. El corpus principal se va descomponiendo a medida que se recorre la perspectiva histórica, legislativa y estatal, y se parte de la generalidad hasta alcanzar la especificidad. Hechas estas apreciaciones iniciales, la investigación se divide en tres partes, que permiten detallar e hilar los resultados adquiridos en este estudio exploratorio sobre la presencia del MP en la gestión de los SSM de la AL gallega, sustentada en el estudio de caso de las siete principales ciudades de Galicia (Vigo, A Coruña, Ourense, Lugo, Santiago de Compostela, Pontevedra y Ferrol) a las cuales se tiene acceso a través de la actividad investigadora.

La primera parte, titulada *Metodología y objetivos*, supone el punto de partida para presentar el plan de investigación y el marco metodológico elegido para el estudio de caso que permita alcanzar resultados y contribuir a la generación de estudio sobre el ámbito local gallego. A lo largo de los dos primeros capítulos de este trabajo, se justifica el diseño metodológico como aquel que mejor se identifica con el caso particular, teniendo en cuenta que la metodología cualitativa es la más adecuada para concentrar y profundizar sobre el MP en la AL. Se trata de una metodología derivada de una muestra compuesta por los miembros de la alta dirección de las concejalías de servicios sociales de las principales ciudades de Galicia, tanto a la dirección política (concejales) como la dirección administrativa (jefes de unidad). La información a través de estas fuentes primarias se alcanza mediante entrevistas semiestructuradas desarrolladas durante la última etapa de la legislatura 2011-2015. Además, se presentan los objetivos, las preguntas de investigación y las hipótesis que contribuyen a generar teorías a través del método comparativo de los resultados alcanzados en las entrevistas.

La segunda parte, denominada *Nuevos enfoques en servicios sociales*, se considera el punto de partida en el marco teórico y las consideraciones previas para poder iniciar el estudio relativo al marketing. Por ello, se inicia esta segunda parte presentando el marco teórico general de referencia sobre la AP y el campo de estudio clásico orientado en el Derecho Administrativo local. Además, se justifican los criterios de elección de los métodos y unidades de análisis (en base a factores poblaciones y políticos). En el segundo capítulo, se analizan los antecedentes de los servicios sociales, con el origen de la estructura del EB del que ha formado parte el Sistema Público de Servicios Sociales. En ese capítulo se examina el concepto de *bienestar*, derivado de los principios inspiradores del EB, en tanto que es un área que denominan muchas concejalías como objetivos primarios. Asimismo, se presentan las causas y orígenes del Sistema Público de Servicios Sociales y las reformulaciones y cambios legislativos que pretenden consolidar el modelo público en un contexto futuro y afectan a la estructura tradicional y prestación municipal conocida hasta entonces. Sin mostrar especialísimo conocimiento en la materia, es necesario situar una perspectiva económica del asunto, porque conocer la situación y prestación de los servicios sociales sin este fenómeno resulta parcial e incomprensible. El tercer capítulo explica desde diferentes perspectivas teóricas la introducción del Tercer Sector, que se ha impuesto como el futuro en la prestación de muchos de los servicios sociales en tanto que pueden responder mejor a las necesidades de los ciudadanos, especialmente en el ámbito local.

La tercer parte, *De la invención de necesidades a la necesidad de ideas: el marketing como generador de cambios en el Sector Público*, expone la transformación de las AAPP en torno a los instrumentos de marketing a través de cinco capítulos y lleva a plantear el origen del MP y

cómo se ha asentado en la AP a través del estudio de caso de las AALL gallegas. El primer capítulo se centra en la AP y las concepciones ideológicas que surgieron en torno a las perspectivas gerencialistas de innovación y modernización para legitimar sus actuaciones en un momento de crisis. En él, se presentan las teorías de la NGP y la Gobernanza, que impulsaron la introducción de herramientas clave como el MP. Los demás capítulos que integran este apartado concentran las teorías y antecedentes del marketing hasta los usos y las polémicas surgidas en su aplicación en el Sector Público, donde priman las necesidades ciudadanas, se carece de lucro económico y se establecen las relaciones con los ciudadanos. Este estudio de carácter teórico sirve para recopilar las contribuciones más importantes presentadas a lo largo de las últimas décadas en base a las estrategias de MP y los avances o ideas aceptadas mayoritariamente, que dan prioridad al ciudadano y a las percepciones y emociones frente al propio producto o servicio, así como las nuevas líneas teóricas que apuestan por ampliar el concepto de beneficio a otros ámbitos más allá del propio lucro económico. Por último, el Capítulo X está dedicado a poner de manifiesto las grandes singularidades del MP y sus implicaciones generales. En él, se presentan los resultados obtenidos del estudio de las 7 Ps del marketing en el Sector Público en las AALL a partir del análisis de los resultados de las anteriores partes. Los resultados detallados del estudio de caso de las concejalías gallegas se cierran con un capítulo que aborda la variable *promoción* desde el punto de vista de la AP, porque en el contexto público es considerada la más relevante dentro del *marketing mix*. En esa última parte se revisan las posibles causas que originan que sea la única de las variables del marketing más identificativa y el contexto que la origina.

La investigación se cierra con un apartado dedicado a las conclusiones finales, limitaciones y futuras líneas de estudio que permiten valorar una reinterpretación de las claves del MP que pasa por reconocer que muchas innovaciones puestas en marcha en los últimos años en la AP derivan de esta filosofía aplicada a la gestión pública.

Para enmarcar el alcance de la investigación y de algunos conceptos utilizados en la misma, conviene precisar los puntos siguientes:

— a lo largo de la tesis, la utilización del concepto *entidades locales* puede crear una confusión terminológica considerable sobre estas entidades territoriales con personalidad jurídica. Conviene aclarar que, a menos que así se precise, este concepto se utiliza como sinónimo de AALL, ayuntamientos y/o municipios, de la misma manera que el término *concello* hace nombre a estos siete ayuntamientos.

— así mismo, se utilizan indistintamente los conceptos de comunicación *corporativa* o comunicación *institucional* de forma idéntica porque responden al interés de la tesis por superar las implicaciones que la comunicación pública ha tenido a lo largo de los años asociada a la manipulación y las tendencias ideológicas. Por ello, se subrayan las singularidades de la gestión de la comunicación en la AP, entendiendo que existen diferentes tipos de organizaciones dentro del Sector Público (y que las AL forman parte del concepto clásico de AP).

Para facilitar la interpretación de esta presentación, se puede indicar que las aportaciones más destacadas del trabajo de investigación son las siguientes:

— conducir a la generación de teoría en el campo del MP a nivel concreto de los ayuntamientos de Galicia desde la visión gerencialista de las variables del MP. Este estudio temático permite conocer los efectos que han tenido en las concejalías de servicios sociales las



teorías derivadas de la filosofía de marketing en los procesos derivados de la gestión pública desde la perspectiva de la dirección política y administrativa.

— la identificación y el análisis de las 7 *Ps* del marketing diferenciadas del marco específico de la actividad municipal y su implicación en los niveles clave de la gestión pública municipal derivada de la atención del bienestar social y los servicios sociales sobre los que se sustenta el análisis conceptual comparativo.

— la importancia de los resultados del estudio que resuelve el debate sobre la debilidad del marketing (exceptuando aquellos procesos derivados de la variable *promoción* y que están consolidados como la única actividad generalizada de marketing dentro de la AP) como proceso derivado de la NGP en un momento de cambios dentro de la AP.

## 2. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Esta tesis presenta un estudio del MP en torno a las 7 *Ps del marketing mix del Sector Público* (producto, precio, distribución, promoción, personas, procesos y evidencias físicas) en las siete principales ciudades de Galicia, en donde se dan las mejores condiciones de partida para aplicar con éxito las estrategias de *marketización* en las concejalías de servicios sociales. Se trata de un tema complejo, ya que existen múltiples definiciones y posicionamientos estratégicos y políticos que ilustran las experiencias en este campo. En el ámbito teórico, el MP ha sido tratado como elemento derivado de las corrientes de la NGP. Sin embargo, en el ámbito profesional, el marketing a nivel de la AP (desde la visión de la Ciencia Política) ha sido insuficientemente investigado y desarrollado. La decisión de contribuir a la mejora de las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos a través de la investigación requiere acotar el enfoque y los métodos de trabajo científico, presentando a grandes rasgos el proceso seguido como a partir del campo de la Ciencia Administrativa y orientado en el desarrollo de las teorías de la NGP, en donde se sitúan los orígenes del MP en la AP.

A lo largo del estudio de caso, se da a conocer en qué situación se encuentra la gestión de MP en estas EELL y las exigencias en gestión pública de los directivos políticos y técnicos, y se describe la situación en la que se encuentra la AL durante el periodo de tiempo analizado en la prestación de servicios públicos, especialmente en lo que afecta a los SSM. Cabe señalar en ese marco de acción el cambio en la AL a través de la modificación de los arts. 25 y 26 LRBRL en las competencias municipales, por lo que esta investigación permite profundizar en este aspecto concreto a través de los protagonistas de las concejalías, ya que las concejalías de servicios sociales habían quedado afectadas en la gestión local de los servicios públicos durante ese periodo de tiempo y sólo los municipios con población superior a 20.000 habitantes acabarían por limitar la cobertura a las prestaciones a aquellas derivadas de la emergencia social y la información y orientación.

Asimismo, este asunto habría sido tratado en numerosa bibliografía, que indicaba que las AALL acababan sufragando demandas sociales que no les correspondían. Por ejemplo, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, articulador desde 1988 de la cooperación económica y técnica entre AAPP de la red pública de servicios sociales, situaba durante las últimas dos décadas el 50% de la financiación territorial local de servicios sociales. La misma publicación se refería a la excesiva proporción a nivel local, un hecho que constataba la gran responsabilidad que habían adquirido los ayuntamientos en servicios sociales y la

dificultad que confrontaría en la AA el auge de las competencias en servicios sociales. Según una encuesta del CIS de 2015 (Estudio 2765, preguntas 23 y 24), la mayoría de la población identificaba que era la CA la responsable de los servicios sociales (38,9%) frente al 13,2% de los ayuntamientos, así como que la AGE era la administración de preferencia. Asimismo, la satisfacción de los servicios sociales se ha ido reduciendo en los últimos años, según el informe AEVAL (2013), que subrayaba la intolerancia importante a los recortes en servicios sociales, si bien también especificaba que más del 70% de los ciudadanos consideraban al Estado como responsable del bienestar colectivo.

La mayoría de estudios relacionados con el marketing se concentran en el ámbito conceptual, o derivados de la evolución del término y sus aplicaciones, si bien es cierto que la mayoría de ellos están vinculados con la Economía y el ámbito empresarial, aunque se esté reflexionando en los últimos años sobre la aplicación social del marketing u otras hibridaciones centradas en el beneficio valorado desde diferentes perspectivas. Empero, el número de estudios científicos se restringe a medida que se acota el ámbito de aplicación. Tanto a nivel nacional como internacional, muchos autores han investigado y siguen haciéndolo sobre el MP en la gestión de servicios públicos, desde una visión particular enfocada en la calidad del servicio (orientado al cliente o incluso a nivel interno de los trabajadores), las estrategias de promoción (enfocadas en la comunicación pública), las estrategias de fijación de precios en el Sector Público o el estudio integral de los servicios, si bien se reconoce una carencia de estudios menos generalistas y enfocados en áreas concretas dentro de la AP, cuanto menos del contexto gallego.

Por ello, esta investigación es relevante en el sentido de que es pionera en el estudio del MP en el ámbito de los servicios sociales, ya que aporta una nueva forma de entender la realidad del MP en el ámbito local ante uno de los servicios públicos más controvertidos (el Sistema Público de Servicios Sociales es considerado uno de los pilares del EB, pero no dispone de una ley estatal que lo coordine como ocurre en otros ámbitos como la Educación o Sanidad), ya que permite corregir ciertas afirmaciones y teorías que habían consolidado el MP en el Sector Público desde la década de los 90 del siglo XX. Los antecedentes ofrecen un escenario pero este trabajo permite comprender el contexto natural y la profundidad del asunto gracias a las variables de *marketing mix* que capacitan para estructurar la batería de ítems que midan y registren la información requerida. Así, es posible acercar una reflexión teórica actualizada y contrastada, al tiempo que se materializa con la indagación práctica.

De tal forma, este trabajo confirma que sigue sin estar cerrado el debate, al menos en el ámbito local gallego, sobre la integración del fenómeno de la *marketización* en la AP. Los resultados alcanzados en esta tesis sirven para que el sector académico conozca la visión limitada de las teorías gerencialistas a nivel personal de la alta dirección de la concejalía de servicios sociales, un perfil similar que se puede trasladar a otras áreas municipales. Asimismo, las instituciones públicas gallegas pueden comprobar su nivel de adaptación e incorporación a las teorías del marketing y cuáles pueden ser las técnicas más efectivas en cuanto a la calidad de sus estrategias derivadas de la gestión pública.

La presente investigación ofrece una perspectiva diferente a los estudios más recientes, desde un requerimiento cualitativo que da una posibilidad de converger y marcar alternativas potenciales para la mejora de la gestión pública, dado que el campo de estudio propuesto ha merecido poca atención hasta el momento actual. Puede beneficiar a las mejoras marcadas en la AP para la modernización e innovación del Sector Público porque tiene a su alcance una descripción de los hechos y circunstancias y cómo son similares a las opiniones generalizadas

provenientes de los ayuntamientos más importantes de Galicia, con lo que se brinda la perspectiva de una dirección poco dinámica en relación a la puesta en valor de alternativas de la gestión de lo público (escaso valor a las técnicas de evaluación de los servicios públicos, visión restrictiva de la transparencia, enfoque del marketing limitado a la promoción y publicidad de la actividad institucional y la relación del ayuntamiento con los medios de comunicación) e identificada como una oportunidad para influir en la mejora de los servicios públicos desde una visión transversal y enfocada hacia las preferencias del ciudadano (porque no se puede olvidar que este tipo de servicios son aquellos que exigen mayor especialización e individualización). De acuerdo con estas consideraciones, también se reconoce que si se aplican los mecanismos de MP se beneficiarían las AAPP en estas innovaciones para resolver los problemas de legitimación de las instituciones públicas.

El tema de la investigación se vuelca en el estudio del MP en la gestión de los SSM de la CA de Galicia a través del estudio exploratorio en las ciudades más pobladas de Galicia. Se valora la implicación del proceso de *marketización* ante el descrédito de las instituciones públicas (ver Capítulo VII), el incremento de desigualdades sociales favorecidas por la crisis económica y las tasas de desempleo a largo plazo generadoras de demandas sociales) y la exigencia de los procesos de participación ciudadana. La forma como se han estado gestionando los servicios sociales no se adapta al contexto actual en el que se exige mayor transparencia administrativa y racionalización del gasto público. Se entiende que los instrumentos derivados del MP ya están asumidos en la AP. Y se ha asumido que las instituciones públicas de todo tipo han incluido técnicas gerenciales y estrategias de medición, evaluación e indicadores de productividad y calidad, aunque los resultados son desiguales y marcan escasa novedad porque son instrumentos utilizados con éxito en otros servicios (VILLORIA, 1996). Por ello, se quiere comprobar de qué forma se aplican en el contexto local, de mano de la alta dirección de las concejalías de servicios sociales, porque se entiende que son los encargados de lograr este éxito.

La reciente inclusión legislativa, que ha marcado las actuaciones locales en la legislatura estudiada, provocó que la mayoría del contenido de esta investigación haga mención a las nuevas normas que afectan, especialmente, al ámbito social y que eran epicentro de la opinión pública. Además, se desconocía de forma general cuál era el método de gestión idónea en servicios sociales y cómo ponían en práctica los ayuntamientos unos recursos más limitados. Antes de presentar los resultados, es posible incidir en dos enseñanzas básicas que resumen lo analizado en todos estos años. La primera noción es la aportada por Kotler, Jatusripitak y Maesincee (1998) sobre la equiparación entre la administración de una empresa y la administración de una nación. La segunda, todavía más aguda, es la que permitía concluir a Le Grand (2000<sup>1</sup>) cuando estudiaba las fuerzas del mercado en los servicios del EB que *la política puede ser tan importante, o incluso más, que la economía*.

Esta sección está destinada a presentar la estructura de la investigación, así como la justificación de la metodología utilizada y el procedimiento de obtención de datos y las hipótesis que se buscan refutar y los instrumentos que conviene utilizar. A través de la metodología empleada se pretende testar si la teoría general aportada en el mundo académico durante las últimas décadas se confirma en el ámbito de los SSM de las ciudades más importantes de Galicia, dentro de un marco territorial político-administrativo dado (durante la legislatura 2011-2015, marcada por grandes cambios políticos). Elementos como las preguntas de investigación, las proposiciones e hipótesis se enmarcan en una investigación de tipo exploratorio, en donde

---

<sup>1</sup> MUÑOZ MACHADO, GARCÍA DELGADO Y GONZÁLEZ SEARA (2000: 715).

la gestión de los servicios públicos en base a instrumentos de MP es definida en el contexto de las concejalías de servicios sociales, analizando las categorías comunes.

Se trata de testar la realidad existente y proporcionar tendencias o ideas relacionadas con el MP desde el contexto estratégico de las principales ciudades de Galicia, si bien el marketing nunca ha sido ajeno al mundo de los servicios sociales. La investigación se fundamenta como un estudio sobre la AP desde un punto de vista específico y limitado temporalmente. Además, la metodología cualitativa empleada ofrece un punto de vista focalizado en el discurso del poder local y su influencia en la gestión de los SSM generados en base al concepto abstracto de *bienestar social* (ver Capítulo IV), que totaliza elementos de la Ciencia Política, el Derecho Administrativo y la comunicación institucional, de la misma forma que la política social es un *diálogo entre distintas disciplinas* (FANTOVA, 2014: 33). Esta elección de metodologías cualitativas es pertinente al permitir acoger la percepción del MP a través de la relevancia de los casos seleccionados utilizando un diseño no probabilístico de selección intencional partiendo de axiomas predeterminado.

Con la intención de contribuir al incipiente estudio de un marco de referencia en el MP en Galicia a través de este contexto estratégico, otra parte importante de este trabajo es la conceptualización de las herramientas de marketing que llevan a la formulación y comprobación de hipótesis relativas a su incidencia en la AL. Se trata del análisis de un efecto que gira en torno a la filosofía de *management*, en los que se basa la *marketización* como parte de un proceso de modernización que intenta responder al fenómeno de pérdida de legitimidad del Estado (VILLORIA, 1996: 104), basando éste a *un aparato de poder y un instrumento para ejercerlo; en él se adoptan decisiones y se ejecutan con coerción legal* (NIETO, 2008: 24). De todo ello, el análisis del entorno resulta negativo para este punto de vista conceptual, por el riesgo de manipulación política intencionado en un ambiente de opinión pública marcado por la corrupción y la ausencia de transparencia en las AAPP, la crisis de ideologías y la desconfianza en los partidos políticos, la percepción de las instituciones públicas en crisis y recortes de los derechos sociales. Durante estos años de estudio, se ha asistido a un proceso importante de reforma legislativa en la promoción de los SSM y a una incertidumbre entre los efectos inmediatos en los gobiernos locales con la aplicación de la reforma de la LRBRL, por lo que tras esta disyuntiva, se pretende estudiar cómo se han ido gestionando estos servicios sociales en el contexto de cambio y parálisis de buena parte de esta gestión municipal, los valores de la eficiencia y la eficacia en la concejalía y la perspectiva del MP.

La exigencia por legitimar los cambios propuestos, derivados del marketing, para modificar el área de los servicios sociales y la AL que se presentan en esta investigación, requiere de un conjunto de consensos posibles, que unan la racionalidad técnica y la realidad sociopolítica. De este modo, se pueden colmar algunos vacíos de legitimidad mediante el diálogo AP-ciudadanía o a través de campañas de comunicación que hagan el MP de estas reformas comprensibles a la ciudadanía, en tanto que también son las más fáciles de entender para muchos dirigentes locales. Se trata de comunicar y desarrollar una estrategia que suponga la consciencia de actores políticos y sociales que tienen un papel significativo en los servicios sociales: quiénes son y qué lógicas de acción proclaman. En definitiva, se asume de una nueva reinterpretación de los servicios públicos en un ámbito indefinido ya que para algunos críticos lo local no merece la dignidad institucional y política de un nivel de gobierno, y es posible que se convierta en un ente mediador entre las disputas competenciales históricas de Estado y CCAA (ZAFRA VÍCTOR, 2014).



A todos estos elementos, se le suma la percepción de que las reformas legislativas recientes (fuertemente inspiradas en estrategias de MP), no se trasladan en la práctica de forma racional y las tendencias ideológicas afectan a la gestión de los SSM. Se trata de un tema que interesa a académicos en tanto al poder doctrinal y social que tienen estos servicios públicos. Sin embargo, esta perspectiva es completamente opuesta por parte de la ciudadanía si se tiene en cuenta que en junio de 2016 el Barómetro del CIS señalaba que un 76,6% no había oído hablar de la modificación de la LRBRL (Encuesta 3030, pregunta 30).

### 3. LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Aunque se prioriza en la novedad del estudio al poner en común mundos tan antagónicos *a priori* como el MP y los SSM desde el ámbito interno de las AALL, es evidente que buena parte de la investigación se ha construido en la revisión de las fuentes bibliográficas y documentales generando así su base conceptual. Todas estas premisas han permitido enfocar y contextualizar el tema central y los elementos necesarios de ambos campos para afirmar su vinculación en esta realidad concreta a investigar.

El estudio en marketing es una teoría explorada con mayor intensidad en los últimos 20 años en terreno nacional, si bien desde mediados del siglo XX han sido numerosos los estudios a nivel empresarial y, más concretamente a nivel político y electoral, particularmente por la academia internacional, que apuestan cada vez más por esta herramienta.

En el caso español, el estudio del análisis del fenómeno del MP se ha caracterizado por un desarrollo tardío, también, en relación con otros países europeos. Las contribuciones metodológicas a nivel nacional de este estilo no son tan generalizadas. Existen, no obstante, interesantes aportaciones —entre otras muchas— en la última década sobre temáticas concretas que enfocan la realidad local hacia los antecedentes o la historia del marketing (MUNUERA ALEMÁN, 1992; VÁZQUEZ BURGUETE, 2004; CARASILLA Y MILTON, 2008; CANEL Y SANDERS, 2010), la implantación del marketing en la escena pública (VILLORIA, 1996; BOUZAS, 2009) el auge del sector turístico o *marketing de destinos* (CHÍAS, 2006) o la diferenciación de ciudades a través del MP (DE ELIZAGARATE, 1996, 2008; SÁEZ VEGAS, MEDIANO SERRANO Y ELIZAGARATE 2010). Asimismo, tampoco se obvia el estudio de la calidad o las demandas sociales (SANCHO ROYO, 2002; CERVERA TAULET, 2004; CERVERA TAULET Y BERENGUER CONTRÍ, 2006; Vázquez, Guitérrez y García), los estudios prácticos sobre marketing en los municipios (Puig Picart; ASENSIO ROMERO, 2008; RUFÍN Y MEDINA, 2012), así como el uso que le conceden las AALL al auge del *social media* (SIXTO, 2012; MERGEL, 2012; 2013). Todas ellas añaden la etiqueta nacional a innumerables investigadores y profesores que desde hace décadas han puesto en valor el papel del marketing dentro de las AAPP como elemento de mejora de la sociedad del bienestar: Philip Kotler, Daniel Shapiro, Christopher Lovelock, Alan R. Andreasen, Richard Bagozzi, Peter Drucker, Noel Capon, Christian Grönroos o Shelby D. Hunt, entre otros muchos.

Si bien existe un amplio marco teórico que puede revelar antecedentes sobre el tema en cuestión, exceptuando informes institucionales o artículos especializados, y superado el debate discursivo del término *intercambio* de los años 70, las nuevas tecnologías y formas de comunicación postulan vías de actuación en el sistema de bienestar estatal desde el campo del

marketing (marketing sobre salud pública y centros sanitarios<sup>2</sup>, justicia o educación) aunque, en menor medida, se encuentra la literatura que aúna marketing y servicios sociales públicos (la inestabilidad normativa, financiera y competencial podría ser una causa, porque se traslada al ámbito personal o privado). De hecho, a nivel municipal, los estudios más recientes en gestión enfocan la cuestión hacia los servicios públicos generales, ahondando en las competencias propias de las AALL.

El marketing está consolidado como actividad de estudio en todas las facultades españolas a través de los respectivos departamentos de comercialización y organización de empresas (UDI de Marketing en la Universidad Autónoma de Madrid, el grupo M@rkDO de la Universidad de Extremadura, el Grupo de Investigación en Marketing e Investigación Operativa de la Universidad de León o el Grupo de Investigación Generés de la Universidad de Zaragoza, entre otros) y, en las AAPP, en los departamentos de Ciencia Política y de la Administración (desde el enfoque social, público y político). En el ámbito asociativo, destaca en 2002 la fundación de la *International Association on Public and Nonprofit Marketing* (IAPNM/AIMPN, Asociación Internacional de Marketing Público y No Lucrativo), como organismo dedicado a promover esta disciplina específica en los procesos de gestión pública y el sector no lucrativo. Además, esta organización ha impulsado los congresos internacionales de Marketing Público y No Lucrativo y de Casos Docentes en Marketing Público y no Lucrativo, así como la publicación de la revista *International Review on Public and Nonprofit Marketing*. Otras publicaciones internacionales relacionadas con el MP son la *Journal of Public Policy & Marketing*, *Journal of Services Marketing*; aunque las grandes publicaciones también incorporan ocasionalmente entre sus artículos diverso material relacionado con este fenómeno en las AAPP, dirigido a ahondar en la teoría existente y generar nuevas concepciones e hipótesis.

#### 4. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Dado que el campo de estudio del MP en las AALL no ha sido tan prolífico como en otras ramas de análisis de la AP por parte de las Ciencias Políticas, las expectativas iniciales al emprender esta investigación se concentraban en el objetivo de crear un marco conceptual sobre el MP en la gestión de los servicios sociales que constituyera una aportación teórica relevante y que, al mismo tiempo, ofreciera un instrumento de trabajo en las instituciones públicas. Además, este objetivo se completaba con el propósito de contribuir también al conocimiento de la forma en que las AALL realmente establecen sus estrategias y gestiones en la prestación de los servicios públicos, y a nivel más específico, aquellos servicios derivados del bienestar y la asistencia social.

Teniendo en cuenta lo hasta ahora expresado, esta tesis doctoral no sólo se enmarca en una investigación de tipo exploratorio, sino que propone un estudio formulativo, que relaciona la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas y los marcos comparativos de esta información obtenida de primer grado.

En este capítulo, se formulan los objetivos e hipótesis que se pretenden conseguir con la presente investigación. Resumiendo lo hasta ahora expresado, se considera objetivo principal de la investigación comprobar empírica y descriptivamente los instrumentos que influyen en el

---

<sup>2</sup> *Journal of Health Care Marketing*.

MP para comprender sus limitaciones y funcionalidades en el contexto local. Partiendo de esta premisa, se busca:

- Explorar el fenómeno del MP y examinar las actitudes en la organización y su implicación (H1, H2).
- Examinar factores y coyunturas que influyen en la prestación de los SSM desde la perspectiva institucional, y analizar la compatibilidad con el MP, identificando las posibles consecuencias de su gestión (H3).
- Proponer posibles claves vinculadas al MP en la prestación de estos servicios públicos para la mejora en el diseño de este tipo de procesos (H4).
- Identificar las relaciones existentes entre las diferentes unidades de análisis y sus consecuencias en la gestión de los SSM (herramientas en la red, demandas sociales, etc.) (H5, H6).

Esta investigación pretende justificar la necesidad de promocionar e insistir en la *marketización* en las AAPP y dentro de los servicios públicos. Existen muchas propuestas y sugerencias —constatadas y debatidas desde hace décadas en todo tipo de organismos— que determinan que el concepto del marketing no se limita a la venta de productos. Hay un abanico de herramientas posibles que mejoran la vida de las personas y reducen el trabajo de las organizaciones. En contra de los detractores de MP puedan suponer, se ha constatado en los últimos años lagunas en el ordenamiento jurídico y la demanda social en la apertura hacia estas medidas desde el ámbito legal, al existir omisiones injustificables en el ordenamiento jurídico. La principal es la LPCI 2005, que intenta asentar las bases y los límites en los que fluyen asuntos tan inseparables como política y ámbito público. Y la otra norma, ésta más reciente y más polémica, es la Ley de Transparencia de 2013. Ambas, aunque imprecisas (sobre todo, al establecer comparaciones lógicas con otros países más avanzados), son resultado de la tardanza democrática y de los cambios y exigencias ciudadanas intensificadas en estos años, ambientadas en un panorama político bastante insólito y carente de responsabilidad pública y una crisis económica y de legitimación democrática de las instituciones públicas. Por ello, es necesario subrayar el papel del MP, favorecido por las reivindicaciones ciudadanas (mayor apertura democrática) para mejorar la percepción en el trabajo y responsabilidad diarios de las AAPP.

## 5. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

Valorando la complejidad del estudio y habiendo delimitados parcialmente los objetivos de esta investigación, este marco requiere de un desarrollo más pormenorizado en el contexto territorial, político y administrativo, con el fin de indicar ciertos elementos clave de la gestión de MP en la AL gallega. De esta forma, es adecuado plantear en forma de preguntas algunas cuestiones que van a ser abordadas en detalle a lo largo de la presente investigación y que derivan de estos objetivos antes expuestos:

1. ¿De qué forma quedan resueltos los SSM actuales en el contexto de crisis económica? ¿Por qué no existe un catálogo más concreto en la prestación de servicios públicos relacionados con el bienestar en el ámbito municipal?
2. ¿Qué es el marketing y de qué forma ha evolucionado en a AP hasta vincularse con las tendencias de gestión pública y Gobernanza? ¿Por qué se desarrolla la teoría del marketing

en las instituciones públicas? Sobre todo, ¿se pueden aplicar en todo tipo de contextos locales tradicionales y dominados por el ámbito político el MP?

3. ¿De qué forma puede ayudar el MP a la mejora de las instituciones públicas? ¿Qué motivos inspiraron la gestión de los servicios públicos a través del MP? ¿Qué influencias tienen las técnicas de marketing en la mejora de los servicios públicos? ¿Y en los SSM?

4. ¿Existe algún modelo que permita medir el impacto del MP en la AL? ¿Cómo se mide el impacto del MP en los gobiernos locales y los SSM?

5. ¿Cómo se valora el MP en la AL y los SSM? ¿Se podría hablar de un MP específico aplicado en los gobiernos locales? ¿Podrían extrapolarse al resto de municipios gallegos?

6. ¿Hasta qué punto es innovador el modelo de MP en la AL? ¿Aclara las incógnitas que pretende resolver? Y, especialmente, ¿hay dentro de las CCLL estrategias sostenidas de MP en los SSM, o son apuestas de alta dirección vinculadas a otros departamentos?

En correspondencia al primer apartado de preguntas, el Bloque 2 responde a todas ellas de forma concreta ofreciendo un marco teórico que presenta el asunto de los SSM a través de un contexto histórico, administrativo y territorial hasta la necesidad de situar el estudio a la actualidad. Para responder al grupo de preguntas 2, se centraron los análisis en la crisis de legitimidad de la AP, así como las tendencias actuales de NGP y Gobernanza local que imprimen mayor participación ciudadana y transparencia administrativa en las instituciones del Sector Público. Con relación al grupo de preguntas del apartado 3, 4, 5 y 6, cabe señalar que han sido planteadas a lo largo de los capítulos VII, VIII, IX y X. Esta segunda parte del Bloque III permite entrar a fondo en los conceptos de MP, las innovaciones desarrolladas en la AP en relación a esta filosofía gerencial y en el propio análisis cualitativo derivado del estudio de las entrevistas cualitativas realizadas a concejales y jefes de unidad de los departamentos encargados de la prestación de los SSM en las siete ciudades gallegas.

El conocimiento previo del objeto de estudio a nivel práctico y bibliográfico permite trabajar a partir de ciertas propuestas de estudio y conducir a resultados predeterminados que permiten guiar la investigación y permiten una explicación inicial de los hechos. Al menos, es posible establecer ciertas hipótesis relacionadas con las dinámicas locales de MP, teniendo en cuenta las peculiaridades de la población con las que se trabaja y permiten enfocar las líneas de esta investigación.

*H1: “Los dirigentes políticos le atribuyen más importancia que los jefes de unidad a las técnicas de MP en la gestión de los SSM”.*

*H2: “Los técnicos tienen una actitud más reticente a las técnicas de mercado como el MP porque conciben la administración tradicional”.*

*H3: “A mayor tamaño de población, mayor presencia de elementos relacionados con el MP en la gestión de los SSM”.*

*H4: “Los ayuntamientos cuyos gobiernos locales son conservadores muestran un interés más favorable a incidir en el fenómeno de MP y vincularlo en el diseño de los servicios por las peculiaridades locales”.*

*H5: “Los ayuntamientos que ofrecen más posibilidades de interacción con los ciudadanos perciben que la calidad de bienestar es más alta porque están más involucrados en ello”.*

*H6: “La aceptación del fenómeno de MP favorece a la colaboración con el sector privado para optimizar los recursos públicos y la coordinación entre AAPP”.*

Tabla 1.1: Cuadro recopilatorio del desarrollo metodológico empleado

Propósito de la investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprobar empírica y descriptivamente los instrumentos que influyen en el MP en la gestión de los SSM para comprender las limitaciones y funcionalidades del MP, especialmente en el nuevo contexto de reforma local</li> <li>Examinar a nivel local los factores y coyunturas que influyen en la prestación de los servicios sociales</li> <li>Proponer posibles claves en la prestación de estos servicios públicos en clave teórica</li> <li>Identificar las relaciones existentes entre las diferentes unidades analizadas y sus consecuencias en la gestión de los SSM</li> </ul>
Metodología de la investigación	Estudio de caso múltiple (unidad de análisis simple) holístico. Estudio exploratorio, descriptivo y explicativo
Unidades de observación	Concejalías de servicios sociales de Galicia con población superior a 50.000 habitantes : tres en la provincia de A Coruña, dos en la provincia de Pontevedra y uno en las provincias de Lugo y Ourense, respectivamente
Ámbito geográfico	Galicia
Universo	AALL de Galicia
Tipo de muestra	Muestra lógica teórica. Siete concejales de servicios sociales de los ayuntamientos con población que supere los 50.000 habitantes y los respectivos técnicos de departamento de cada uno de estos ayuntamientos
Método de recogida de las informaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión documental (documentación y archivos)</li> <li>Realización de entrevistas múltiples en profundidad, semiestructuradas y presenciales</li> <li>Uso de mecanismos tecnológicos (grabadora) para registrar digitalmente las conversaciones mantenidas con los entrevistados</li> </ul>
Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Interna</u>: documentación bibliográfica, entrevistas semiestructuradas presenciales</li> <li><u>Externa</u>: publicaciones e informes especializados de organismos oficiales o personalidades de autoridad y relevancia</li> </ul>
Informadores	Concejales de servicios sociales (7) y técnicos de departamento correspondiente (7)
Fecha de realización	Enero 2015- mayo 2015
Método de análisis de evidencias	Validez del contenido y triangulación: revisión de la literatura existente, estadísticas, análisis web y funcionamiento de las corporaciones





## DISEÑO Y TÉCNICAS METODOLÓGICAS

*No existe viento favorable para el que no sabe a dónde va.*

— SÉNECA

## 1. MARCO METODOLÓGICO

A lo largo de esta tesis doctoral se muestran la bases relevantes y se presentan a través de fuentes primarias las claves en la prestación de los SSM con base del MP desde argumentos teóricos relevantes y los resultados obtenidos mediante las interpretaciones y el estudio de las unidades de análisis seleccionadas, detallando, a continuación, la metodología de esta investigación. Así, se combina el diseño exploratorio con el estudio de caso, que permiten describir las perspectivas y variedades de aproximaciones existentes en la gestión de los SSM desde el punto de vista del entorno político y administrativo estudiado. Esta metodología busca dar respuesta a la aplicación del MP en la prestación de servicios sociales de las administraciones gallegas y permite observar aquellos motivos relacionados con los actos derivados de las actuaciones gubernamentales, por lo que puede ser más apropiado combinar los dos diseños referenciados con anterioridad y señalar, ciertamente, la interacción e intuición personal en la naturaleza contextual, así como las generalizaciones que de la metodología cualitativa se derivan.

Con esta perspectiva, se busca comprender el uso de técnicas derivadas del MP en las AALL a través de la aplicación a la muestra de entrevistas semiestructuradas, por lo que, metodológicamente, es necesario confrontar en la medida de lo posible los datos más objetivos y los elementos de significación que ofrezcan validez y confiabilidad, mediante la complementariedad de fuentes de información que permitan obtener resultados cruzados y se contrasten los datos puramente opinativos con las particularidades locales. La aplicación del método interpretativo posibilita la comprensión de las rutinas, valores o normas consuetudinarias o escritas que conviven en el área de SSM y que buscan explicar la actitud de los mandos políticos y los propios trabajadores hacia el MP. Así las cosas, es necesario añadir que en esta investigación no se pueden obtener conclusiones que funcionen como argumentos genéricos, sino que se descubren otro tipo de elementos de significación (que resultan de la propia observación, entrevistas en profundidad e interpretación).

Por ello, el estudio de caso está centrado en las concejalías de servicios sociales de las ciudades más pobladas de Galicia, a través de este protocolo de investigación que permite abordar múltiples realidades desde el individualismo metodológico (entrevistas en profundidad a un grupo de *stakeholders*). Esta investigación no pretende encontrar la verdad única —tampoco existe— pero sí verosimilitudes, convirtiéndose en un reflejo del fenómeno del MP local en sus versiones existentes y sus posibilidades más inmediatas que generen otro aporte particular a la teoría disponible y, sobre todo, desde el enfoque de los gestores públicos de la

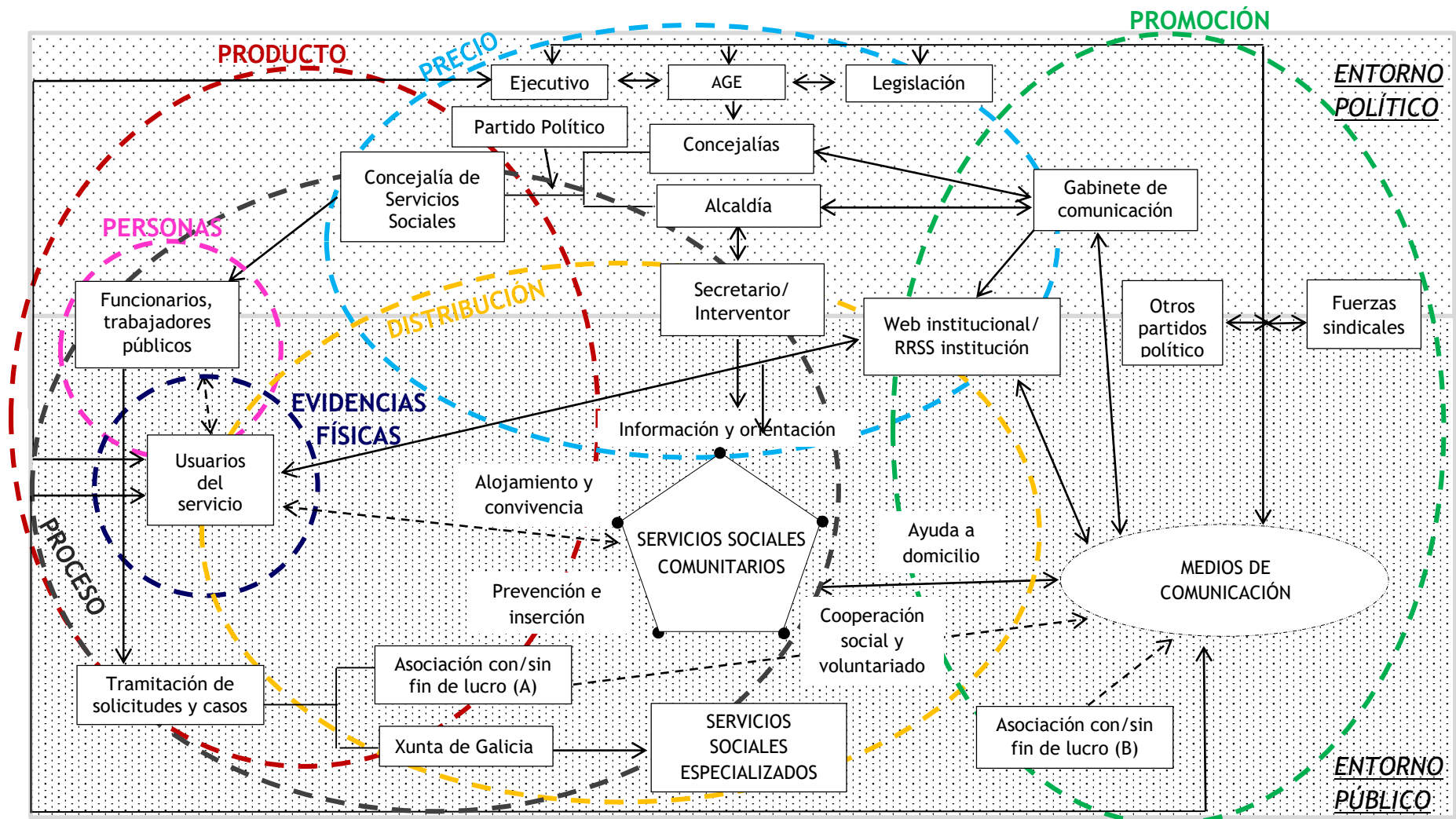
AL gallega. Con el estudio de caso se analiza el fenómeno en su contexto real utilizando simultáneamente fuentes cuantitativas y cualitativas. Ello lleva asegurado el empleo de abundante material, pues se sustenta en *la interpretación de la interpretación* de unos actores informantes y, sin embargo, para avanzar en el conocimiento de determinados fenómenos complejos como éste se pueden aportar contribuciones valiosas. Además, previo al estudio de caso, se ha realizado una revisión de la literatura. Asimismo, es necesario señalar cierto sesgo ideológico que ha podido marcar omisiones en las respuestas dadas por los respondientes o el intento de autodirigir el desarrollo de las entrevistas de otros entrevistados.

Como se ha indicado en el Capítulo V, la LRSAL interrumpió la posible planificación de SSM de las concejalías durante la legislatura analizada. Las acciones, recursos, programas del departamento o medios personales temporales quedaban limitados al 31 de diciembre de 2015, en un intento por acatar la norma durante un periodo marcado por la inestabilidad social, política y legislativa en la prestación de los SSM. Aunque importante en el periodo estudiado, también es necesario señalar en esos instantes la prórroga otorgada por la legislación autonómica, que les concedía el privilegio de mantener los servicios públicos mediante delegación (el gobierno autonómico carecía de los medios habilitados por la red municipal). Por ello, en el análisis metodológico este proceso cobra una especial relevancia al tener en cuenta que el marketing aplicado en cada *concello* derivaría de la posible planificación y la seguridad de las competencias que asumían las concejalías de servicios sociales. No obstante, es necesario aclarar también en qué consiste y contextualizar todos los elementos que entran en juego en esta circunstancia específica, interactuando en un espacio municipal en el que compiten diversos actores informantes en dos espacios significativos: público y político.

Este espacio municipal en la prestación del MP en los SSM está conceptualizado en la Imagen 2.1 (siguiente página) que engloba todos los términos que relacionan esta parte del Sector Público a nivel local y los conceptos característicos de la gestión de marketing que son el eje conceptual de este proyecto, y permite plasmar de forma esquemática la complejidad de estos objetos de estudio posibles. De una parte, se distinguen el entorno público (la figura del usuario de los servicios sociales que accede a la AP en un proceso marcado por la tramitación de solicitudes y la resolución de las necesidades requeridas en el posible ámbito municipal o autonómico, la presencia de entidades sociales con y sin fin de lucro y los medios de comunicación en constante vínculo con ciudadanos y gabinetes de comunicación) y político (la estructura de la AP y los mandos de gobierno y directivos encargados de la organización de la agenda pública y el diseño de políticas sociales). En él, se encuadra el gobierno local y la dirección que compone parte de la estructura burocrática). Atendiendo en exclusiva al MP, la ilustración permite reconocer las *7 Ps del marketing mix del Sector Público* (ver Capítulo IX) como las variables que ofrece el MP en la AL gallega (ver Capítulo X). Así, se podrían asimilar tal que: la variable *precio*, a los procesos de dirección política y municipal, que son los encargados de diseñar el catálogo de servicios públicos; la variable *producto*, como el resultado ofrecido por la concejalía de servicios sociales; la variable *promoción*, integrada por el gabinete de comunicación municipal, los medios de comunicación con los que están en contacto así como los usuarios en tanto que integran la opinión pública y las entidades del Tercer Sector; la variable *distribución*, como el canal de acceso a través del cual se prestan los SSM en el Sector Público; la variable *personas*, centrada en el personal de la concejalía como elemento de calidad y factor de decisión del servicio; la variable *proceso*, desarrollada en la evaluación del servicio público o la coordinación interadministrativa y; por último, la variable *evidencias físicas*, como condiciones de fondo de los servicios públicos que sólo llaman la atención cuando se carecen de ellas (localización de las dependencias municipales o situación de las oficinas).



Imagen 2.1: Espacio municipal en la prestación del MP en los SSM



Fuente: elaboración propia basada en la teoría del *marketing mix de los servicios públicos* de Chías (1995).

El proyecto de investigación se ha realizado fundamentalmente en tres etapas; basadas en el diseño de la investigación y elaboración del guion de las entrevistas cualitativas; la revisión y acopio bibliográfico, el análisis documental, el desarrollo de las entrevistas; y la interpretación de los argumentos de los respondientes y la obtención de resultados que permitiesen generar las conclusiones. Asimismo, es imprescindible poner de relieve los enfoques que operaron en las diferentes etapas organizadas en base a un orden previo: *fase exploratoria* (estudio de caso), *fase descriptiva* (entrevistas en profundidad) y *fase interpretativa* (metodología comparativa).

Este apartado tiene como finalidad describir el proceso de investigación y las técnicas utilizadas llevadas a cabo. La metodología combinada analiza los roles, posiciones e intereses de los diversos *stakeholders* procedentes del entorno político-público. En este caso se contextualiza la temática en los concejales de servicios sociales y los técnicos de servicios sociales (jefes de unidad o sección) como grandes influyentes de este entorno en la gestión pública, el marketing y la prestación de los servicios públicos. Los capítulos posteriores presentan la base teórica sobre la definición del MP con especial transcendencia en el ámbito público. Estos elementos han condicionado ciertas pautas metodológicas derivadas de la aproximación empírica:

- a) *Definición del campo de investigación.* En esta fase se ha requerido describir y presentar a los actores, situaciones y procedimientos ligados al tema central de la investigación. Es necesario precisar las dificultades del contexto de obtención de información y la variabilidad del entorno en su configuración: inexistencia de una fuente de producción jurídica única (se encontraba diversificada en normas autonómicas, reales decretos o disposiciones, equivalentes en los distintos niveles de la AP), la inconstancia del catálogo de servicios sociales y los cambios de competencias en el nivel local hacia el autonómico, o los problemas para poder financiar el sistema público y profundización de la iniciativa privada con o sin ánimo de lucro para la prestación de ciertos servicios. Ha sido fundamental tener presente en el marco sistémico la complejidad política y las reivindicaciones sociales por mantener la prestación de estos servicios públicos para valorar la perspectiva del MP en el municipalismo gallego dentro del estudio del marco teórico del MP en la gestión de los SSM.
- b) *Análisis de la literatura relacionada con el tema y utilización de estadísticas existentes.* Se trata de organizar y presentar el material bibliográfico relacionado con los objetivos de estudio sin obviar los trabajos presentes que describen el contexto cambiante e inestable para acotar el campo de investigación. En una primera parte se realizó una revisión crítica de la bibliografía y del estado del conocimiento relativos a la prestación de los SSM y el MP en el contexto municipal. Además, se ha podido analizar el marco normativo, incidiendo en las responsabilidades de los diferentes niveles de las AAPP (estatal, autonómico y local), aunque se ha prestado mayor atención a la normativa autonómica y local. La recogida de información individualizada se ha llevado a cabo a través de las webs institucionales de los ayuntamientos en el primer semestre de 2015. Para la preparación del marco conceptual, la investigación se dividió en dos etapas, vinculadas a dos campos de estudio diferentes. La primera etapa estuvo destinada a analizar la evolución y características de los SSM, mientras que la segunda etapa se centró en el desarrollo del concepto de marketing y las aplicaciones que ha generado en otros campos, como es en el caso del Sector Público. De esta manera, la investigación se desarrolló a través del estudio del marco teórico de los servicios

sociales y el marketing, y conviene remarcar la abundante literatura vinculada a ambos conceptos de forma individual, poniendo de manifiesto que el conocimiento científico sobre el marketing ha avanzado en otro tipo de corrientes.

- c) *Elaboración de un guion instrumental semiabierto para desarrollar las entrevistas en profundidad, la técnica principal de recogida de información del estudio de caso.* A partir de este guion, se programaron encuentros con los entrevistados. En este caso, muchas entrevistas han dado lugar a la priorización de otro tipo de estudios y análisis más concretos para probar o poder refutar ciertas situaciones a través de la triangulación de información. El guion de la entrevista (ver Anexo 2) ha combinado y valorado la medición de ciertos obstáculos que podían interferir en el MP. Por ello, la fase previa de la investigación ha explorado la literatura sobre los servicios sociales, la NGP o la Gobernanza y el MP para encontrar posibles obstáculos enraizados en el contexto de la AP y la dificultad de implantarlo en los SSM. Estos obstáculos, organizados en las categorías se trasladaron en preguntas simples y abiertas.
- d) *Evaluación de las principales hipótesis en el conjunto de la investigación gracias al análisis sistemático de la documentación y a la observación en los procedimientos.*

## 2. TÉCNICA METODOLÓGICA: ESTUDIO DE CASO

La construcción metodológica escogida en este proyecto ha sido el estudio de caso diacrónico (o contemporáneo) múltiple a través del procedimiento comparativo. Enmarcando como una parte fundamental en el presente trabajo de carácter exploratorio y descriptivo, permite ofrecer resultados marcados por las exigencias científicas que deben orientar la formulación de esta metodología cualitativa.

El estudio de caso es un estudio de la particularidad (STAKE, 1998) o investigación empírica (YIN, 2013) que basa su método en la forma de recolección de información de unidades sociales para explicar características de un fenómeno mayor (GERRING, 2007; WOODSIDE, 2010). Para el objeto de estudio se considera una metodología adecuada —y más práctica— que permite comprender el fenómeno del MP desde el contexto local gallego interactuando con los actores y de sus propias acciones de las principales ciudades de Galicia porque permite profundizar en aspectos tales como la descripción de las situación inicial de origen de una determinada serie de decisiones o el análisis de las causas y los condicionantes de ciertos desarrollos (tanto estratégicos como operativos).

La investigación se encuadra en esta línea de estudio, en donde la muestra está compuesta por siete proposiciones (la concejalía de servicios sociales de las siete ciudades más pobladas de Galicia) vinculadas a la unidad espacial (MP en SSM), estudiada a través de la comparación sincrónica para conocer cómo se manifiesta tal fenómeno de los procesos organizativos municipales relacionados con dicha concejalía. En esta investigación se seleccionan unidades en las que haya niveles similares de igualdad, con el fin de generar hipótesis y contribuir a la verificación de teorías complementando las estrategias de estudio de caso y método comparativo (ANDUIZA ET AL, 2009), porque el estudio intensivo de estos casos permite la generalización a través de un conjunto más amplio de casos del mismo tipo general (GERRING, 2007). Así, se han seleccionado los

casos a través de dos variables, la variable de control (factor poblacional) y la variable explicativa (factor político). La estrategia del estudio de caso funciona para identificar las características comunes a un grupo de casos pequeños, si bien muestran un sesgo a crear explicaciones causales y la tendencia a particularizar (CAÍS, 1997).

La relevancia de los casos seleccionados queda constatada en el desarrollo de las dos variables y, de forma particular en el alcance de estos, considerados relevantes *per se*, en tanto que los casos son ejemplos representativos de algo (COLLER, 2005). Estas ciudades seleccionadas han sido vistas históricamente de forma especial a diferencia de otros *concellos*, por ser los núcleos urbanos más importantes de la CA y por formar en su mayoría entidades administrativas de primer orden (capitales de provincia o sedes de organismos autonómicos). En muchas ocasiones, los medios de comunicación y la opinión pública se refieren a ellas como las *siete ciudades gallegas*.

Tras la selección de casos, consta superar las limitaciones o debilidades de los estudios de caso, marcadas por el sesgo del investigador en su propia especificación del fenómeno a estudiar y elección del marco teórico, la generalización de resultados obtenidos, la cantidad de información obtenida (VALLES, 2003; COLLAR, 2005), el procedimiento de testar hipótesis dando validez a la validez interna frente a la externa (GERRING, 2007) o una base pobre para poder generalizar (STAKE, 1998). A pesar de estas críticas, esta cuestión ha de ser abordada empleando esta metodología al acceder a información de primera mano y a la comprensión de los procesos municipales de toma de decisiones y gestión, que no alcanzarían la suficiente profundidad o relevancia desde el estudio de un número significativo de observaciones (YIN, 1989). En suma, el estudio de caso presenta algunas ventajas frente a otras metodologías que lo hacen útil en esta investigación porque permiten propiciar una base natural para la generalización desde el estudio concreto del fenómeno en estos casos particulares, así como que alcanza la generalidad, es representativa y puede alcanzar la *replicabilidad* a pesar de tener un número limitado de casos porque el método se ajusta cuando se persigue la representación de un marco teórico.

### 3. DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Se ha seleccionado en la técnica de recogida de datos el método de análisis de la entrevista semiabierta o en profundidad, ya no sólo por el grado de no estandarización y el estilo libre y oportuno de clasificación del marco teórico a través de sus protagonistas (por la singularidad de los casos seleccionados y la complejidad de las respuestas imprevisibles), sino porque ofrece un contrapunto de la teoría del MP, facilita su comprensión a nivel particular y permite conocer las opiniones y las interpretaciones del fenómeno del MP en los ayuntamientos como realidad social. Con la elección de estos respondientes no se pueden cubrir tampoco todas las visiones, pero esta limitación, además de por realista (en número y posibilidades de contacto), permite proporcionar gran profundidad en el estudio desde un enfoque interno de la AP local, porque revela ciertos patrones, hechos o teorías que se permiten cuantificar.

En relación a las características de esta entrevista, se podría situar en *entrevista estandarizada no programada*, según la clasificación de Patton (VALLES, 2003), marcada por los supuestos de estandarización del significado, ausencia de secuencia y equivalencia de significados. La entrevista basada en el guion dispone de un abanico bastante denso de temas a tratar (ver Anexo 2), aunque existe libertad plena en el orden y el ajuste en la

formulación de las preguntas, teniendo en cuenta la fluidez y naturalidad de cada una de las entrevistas y los perfiles de cada uno de los entrevistados. El estudio de las situaciones experimentadas por concejales y técnicos de servicios sociales inscribe el contexto de la investigación en perspectiva cualitativa y determina la elección de esta técnica metodológica. Esta elección perseguía dos objetivos fundamentales: por un lado, conocer las coyunturas existentes en la prestación de los SSM de mano de sus protagonistas y obtener información cualitativa para lograr entender cuáles son las posibilidades del MP en servicios sociales; y, por otro lado, familiarizarse con determinadas particularidades y localismos que permitiesen detectar los aspectos relevantes y proponer claves para el MP a través de esta representatividad. También se han propuesto una serie de proposiciones que estructuren las dimensiones planteadas en el contexto local y que quedan diseminadas a lo largo de las preguntas que forman parte del guion de la entrevista en profundidad (ver Anexo 2).

- Consenso en contenido y estrategias de MP
- Destreza de los gestores públicos para adquirir conocimientos de las necesidades locales
- Visión del MP en los concejales y soporte de la política local
- Impacto del MP en la prestación de los SSM
- Estudio del *target* en los SSM y, por ende, extrapolación a la realidad gallega

En definitiva, se ha primado la orientación hacia una teoría general relativa a los usos y costumbres del MP implantados en la AL.

#### *a) Contenido de la entrevista*

El cuestionario de las entrevistas vertebraba siete grandes apartados de especial interés para identificar la gestión de los SSM a través del empleo del MP (ver Anexo 2). Estas siete áreas corresponden a las variables de las 7 *Ps del marketing mix* (producto, precio, distribución, promoción, personas, procesos y evidencias físicas) y que a lo largo del estudio se especifican de forma más precisa. En base a la limitación temporal de cada entrevista de profundidad y a la participación desinteresada de los elegidos dentro de un contexto temporal marcado por periodo preelectoral, cada una de estas áreas ha sido acotada a un máximo de tres preguntas subyacentes. Asimismo, se añaden un grupo de preguntas introductorias que son oportunas para indicar el grado de confianza del entrevistado o su propia incursión en el espectro doctrinal. Esto es, en todos los casos las preguntas como definición de marketing y su valoración de la reforma local son definitorias del resto de las que integran el cuestionario y tejen el resto de argumentos relacionados con su trabajo en la concejalía.

#### *b) Desarrollo de la entrevista en profundidad*

Adviértase que la concreción del guion de la entrevista ha pasado por estructurarla en el orden de las variables del marketing (aunque el orden de programación de las mismas ha sido alterable) y fue usado como un esquema sistémico, siempre y cuando los entrevistados respondían directamente a los temas planteados y proveían información detallada sobre el fenómeno. La entrevista sufrió los envites de un proceso preelectoral municipal y, a excepción de una única concejala que sí fijó una fecha para la entrevista (Pontevedra), el primer correo electrónico de presentación enviado a los concejales no fue atendido. La mayor parte de las entrevistas terminaron por concretarse a través de



teléfono, aunque todas fueron hechas presencialmente en los consistorios locales o despachos de los concejales e instalaciones municipales donde se encontraban los técnicos (para atender siempre a las necesidades de los entrevistados y poder entrevistarles en su ambiente profesional y, por tanto, más natural para ellos). Es necesario señalar también el punto de inflexión de la entrevista, que acaba marcado en el momento de la finalización *formal* del guion, aunque este no sea el fin de la conversación, sino el fin de la grabación y el inicio de *off the record*, en el que los entrevistados, de forma natural, conversan sobre futuros proyectos o asuntos más personales.

#### *c) Transcripción de la entrevista*

La grabación digital ha facilitado la tarea de transcripción literal de la conversación. Se trata de la reproducción de forma escrita de lo hablado, aunque también se indica cada una de las particularidades o anotaciones hechas en el momento de desarrollo de la entrevista a nivel de comunicación no verbal.

### **4. MARCO COMPARATIVO: ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS ENTREVISTAS**

Una vez realizadas las entrevistas en profundidad (son el método de obtención de fuentes primarias), y tras el proceso de transcripción, es el turno del análisis de las unidades individuales que confronte las proposiciones llevadas a cabo en la realización de las entrevistas mediante estudio comparativo, considerando que es el instrumento apropiado en situaciones en las que el número de casos bajo estudio es pequeño para utilizar análisis estadístico (LJPHART, 1971). Asimismo, el método comparativo *es un método en el sentido real de la palabra: un proceso de análisis basado en una lógica* (CAÍS, 1997: 24) y basado en la lógica inductiva. Al desarrollar preguntas abiertas, se permite que el entrevistado dé sus propias respuestas y exprese sus pensamientos, pero exige más esfuerzo de su parte y, especialmente, mayor trabajo de análisis.

Se trata de la extracción de inferencias descriptivas a partir de esta información recopilada con el fin de conducir a un modelo que busque explicaciones —no sólo descripciones— que cubran cada instancia singular del fenómeno a explicar y líneas de análisis al estudio, teniendo en cuenta que los fenómenos sociales son complejos y difíciles de describir. La lógica del diseño consiste en aislar la relaciones entre variables (CAÍS, 1997) y estudiar procesos a partir de los cuales se generan esquemas, conceptos y prototipos a partir de estos resultados empíricos. De todo ello, las propiedades importantes que deben cumplir los procesos identificativos y los prototipos alcanzados adquieren relevancia y la extensión a otros casos (en este caso, ayuntamientos con similares condicionantes).

Un punto importante para formular la cuestión de investigación es establecer ciertos criterios precisos (MORLINO, 2010: 49-51), como el interés y la atención por el problema, la relevancia del tema (cuestiones de relevancia para la vida política), conocimiento de la literatura (procedente de la realidad que lo rodea), la formulación empíricamente precisa (clarificación de los significados de los términos) y la controlabilidad empírica de la formulación (que permita un análisis empírico indispensable para que se pueda hablar de alguna forma de *ciencia*). La semejanza de los casos seleccionados con sus características conocidas permiten comparar los resultados obtenidos.

El análisis de las entrevistas se ha establecido en varias fases atendiendo a la descomposición del texto en las unidades de contexto (aquellas palabras con especial carga semántica), así como que se han fijado ciertas reglas de enumeración y relación de contingencias y categorización de las unidades de registro según las similitudes y diferencias (conexiones que conviven entre las entrevistas tanto a nivel individual como colectivo), así como referencias teóricas. Este análisis consiste en la búsqueda de patrones usando técnicas divergentes para poder contemplar divergencias desde diferentes perspectivas. De esta forma se pueden averiguar las diferencias entre ambos casos que originan resultados desiguales (CAÏS, 1997). Para ello, se ha apoyado este análisis en los mismos ítems que estructuraban las preguntas de la entrevista y que sirven para medir este análisis. En base a los antecedentes, los resultados corroboran la importancia de la comprensión de los discursos orales e, incluso el no apoyo de un software específico como este caso, indica que aunque la comprensión de discursos sencillos o breves pueden ser complejos a la hora del análisis en profundidad y la estructuración que permite reducir esta complejidad, que requiere de una gran simplicidad con el fin de conseguir el significado global del texto.

El método comparativo presenta muchas ventajas para este estudio, sobre todo, al partir de categorías definidas previas en la estructura de la entrevista. Teniendo en cuenta esto, el estudio de caso es una estrategia en la investigación que resulta significativa para captar la realidad en esta complejidad, produciendo explicaciones que cubren cada instancia singular del fenómeno y permiten poner las hipótesis a prueba, en tanto a la selección de casos o características comunes que expliquen su éxito. Señalaba Morlino (2010) que el proceso de comparación era un método muy importante y un ejercicio básico de cualquier actividad cognoscitiva, porque se suele comparar implícitamente, un hecho contrastado a lo largo del desarrollo de las entrevistas. Por su parte, Caïs (1997: 32-33) reconocía que un análisis comparativo intensivo de pocos casos —como esta investigación particular— podría ser más efectivo que uno de muchos casos, además de que el método comparativo era superior al estadístico en varios aspectos: *a)* cada combinación es examinada individualmente o de manera troceada (y se deben presuponer las causas que son omitidas del análisis); *b)* produce explicaciones que cubren cada instancia singular de un fenómeno (y puede contener explicaciones de las particularidades de uno o más casos desviados); y, *c)* las fronteras de un examen comparativo las suele determinar el investigador.





## **BLOQUE 2:**

### **NUEVOS ENFOQUES EN SERVICIOS SOCIALES**





## EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LOS CASOS ANALIZADOS Y SU ADAPTABILIDAD AL MARKETING

### 1. ANTECEDENTES Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Desde el punto de vista del MP, las entidades que integran la AL son adecuadas para introducir técnicas de gestión asociadas al marketing porque tienen mayor facilidad para adaptarse e implementar las reglas del mercado (KAPLAN Y HAENLEIN, 2009b) y a la orientación del ciudadano —por desempeñar la mayoría de competencias a tal fin—, al tener en cuenta que el proceso de reforma de las AAPP dispone de mecanismos diferenciados que se escapaban a la uniformidad y la funcionarización de la AGE (PANIAGUA SOTO, 2000: 256). A nivel normativo, se podría también reproducir la idea que proyectaba Velasco Caballero (GIMENO FELIU, 2011: 137) al apuntar el hecho de que una AL podría estimarse fundamental en términos de eficacia cuanto mayor relevancia social aportase; es decir, valiosa en cuanto sirviese eficazmente al interés general proveyendo servicios asociados al Estado social y derechos fundamentales (la AL estaba más legitimada en tanto que contribuía a proporcionar servicios de forma más especializada). Al mismo tiempo, señalaba el mismo autor el sentido inverso, cuando los mismos servicios públicos eran prestados por diferentes AAPP —como ocurría particularmente en el caso de los servicios sociales— y que eran evaluados de diferente forma al difuminarse la percepción social sobre la responsabilidad del servicio.

La propia LRBRL 1985 criticaba este panorama de las instituciones locales dependientes del Gobierno Central<sup>3</sup> y autonómico, aunque este aspecto aún queda reflejado en la situación presente. A pesar de estar inmensos en los estudios sobre los cambios que se producen en los ayuntamientos, sobre todo, con el impulso formal de la CEAL, los academicistas daban mayor prioridad al ámbito de urbanización, salud o educación, y el sector de servicios sociales solía quedar relegado a un foco secundario en donde se integraban servicios muy variados. En el ámbito de las transformaciones de las AAPP, Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014: 194) promulgaban el respeto al principio de lealtad entre los poderes territoriales, aunque también apuntaban al exceso de autonomía como generador de problemas ejecutivos que tenían fácil solución: distribución de competencias de forma estable, establecimiento de obligatoriedad de colaboración en determinados casos y coordinación financiera. Junto a estas líneas de actuación, complementaban un conjunto de propuestas de mejora del diseño y funcionamiento de las conferencias sectoriales. Además, subrayaban la necesidad de establecer una cartera común de servicios que homogenizase la prestación de servicios conforme a los principios de igualdad y solidaridad.

---

<sup>3</sup> Así como la retención de los funcionarios de las CCLL, que en el pasado permanecían sujetos a los vaivenes políticos locales (BENÍTEZ DE LUGO, 1986: 238).

Tabla 3.1: Competencias municipales (art. 25.2 y 26.1 LRBRL 1985 y 2013)

Servicios	Municipios			
	Todos	>5.000 hab.	>20.000 hab.	>50.000 hab.
Alumbrado público, alcantarillado, accesos a núcleos de población, pavimentación de la vía pública, control de alimentos y bebidas (2)	x	x	x	x
Cementerios y servicios funerarios, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable, parque público, tratamiento de residuos, protección civil, biblioteca (1), mercado (3)		x	x	x
Prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas públicas, <b>servicios sociales</b> (2)			x	x
Transporte colectivo de viajeros, protección del medio ambiente (3), protección contra la contaminación acústica, luminica y atmosférica, promoción del uso de las TIC (4)				x

(1) La Ley gallega establecía que las bibliotecas municipales eran un servicio mínimo a partir de 1.000 habitantes en el núcleo urbano (art. 81.b de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la AL de Galicia).

(2) Serían prestados hasta el momento que no se diesen las condiciones previstas para su traspaso y establecimiento de otro sistema de financiación dispuesto en la LRSAL. El título competencial se refiere a ellos como "Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social" y los reduce a un servicio mínimo.

(3) Serían competencias que reducirían su actuación en casos más estrictos y específicos.

(4) Competencias propias incluidas en la reforma de la LRBRL 2013.

Fuente: elaboración propia.

Especialmente en el caso de la AA, que se había articulado como intermediaria en la regulación de competencias de las CCLL durante el proceso de reforma llevada a cabo durante años con el Pacto Local (MAP, 1999; RODRÍGUEZ-ARANA, 1999: 279 y ss; ARENILLA, PÉREZ Y ROMERA EN DÍAZ LEMA, 2010: 385 y ss; CEBRIÁN ABELLÁN, 2014; DOMINGO ZABALLOS, 2014) y durante la delimitación temporal de la investigación, con la aparición de la LRSAL 2013, se introducían novedades —en función de un criterio económico— porque se inclinaba por acotar la AL a una entidad dedicada a la administración y prestación de servicios públicos elementales (limpieza, urbanismo, iluminación, etc.) y, competencias como la asistencia social quedaba reducida a la *evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social* (art. 25.2.e LRBRL 2013) (ver Tabla 3.1).

Con esta modificación de la LRBRL 2013, la asistencia social quedarían al abrigo de las CCAA y directamente se eliminaban las competencias en los ayuntamientos de población inferior a 20.000 habitantes. Así, la fórmula del consorcio (o mancomunidades) respondía a la idoneidad de estos cambios desde la necesidad de cooperación interadministrativa entre diversas AAPP. En Galicia<sup>4</sup> y en materia de servicios sociales, se había creado años atrás el *Consortio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar* (CGSIB), que integra la prestación de los servicios sociales a nivel autonómico. Este organismo público ha sido muy criticado desde su creación en 2006 porque se consideraba

<sup>4</sup> Parra Muñoz (CARBONERO GALLARDO, 2010: 754-755), esta CA era una de las que más desarrollaba esta figura, que era interpretada jurídicamente casi como el de mancomunidad.

que invadía la autonomía local de las EELL a favor de la Administración general de la CA de Galicia (MATÍAS SÁNCHEZ, 2007). Empero, para la viabilidad de los municipios más pequeños no se consideraba inoportuna porque podía responder a las necesidades de reformulación de la prestación de los servicios sociales.

La reforma económica y la dificultad de sostenimiento de muchos servicios públicos habían marcado la idea de racionalización centrada en el devenir de la AL durante la X Legislatura, que había afectado a la gestión pública municipal (las concejalías de servicios sociales), desde la LEP 2012 en respuesta a la modificación del art. 135 CE y la posterior reforma de la LRBRL 2013 (se presentaron hasta diez borradores de la misma). Esta reforma sufrió la oposición manifiesta de varias CCAA (Andalucía, Cataluña, Canarias, entre otras) y gran parte de los municipios españoles (en menos de un año de existencia, habían sido presentados casi una decena de recursos de inconstitucionalidad<sup>5</sup> y más de 3.000 ayuntamientos habían solicitado recurso de defensa de la autonomía local al TC —y el tribunal ya había admitido a trámite nueve demandas de parlamentos autonómicos en septiembre de 2014<sup>6</sup>—). Finalmente, el TC por unanimidad estimaba parcialmente el recursos de inconstitucionalidad presentado por la Asamblea de Extremadura contra la LRSAL (y una decena de recursos en fase de resolución, entre otros), con la disposición relativa a la atribución de competencias en materia de asistencia social. De esta forma, en marzo de 2016 se determinaba que los servicios sociales podían continuar siendo provistos por los ayuntamientos. Además, el Ejecutivo confió en el ahorro de las arcas públicas de millones de euros: en septiembre de 2012 el gobierno lo situó en 3.500 millones de euros<sup>7</sup>, mientras que en abril de 2013 amplió esta reducción en 8.000 millones<sup>8</sup>, y en septiembre de 2014 se incrementó en más de 10.400 millones<sup>9</sup>. Tránchez *et al* (DÍAZ LEMA, 2014) examinaron los valores de déficit en el conjunto de las EELL y constataron que estas cifras habían venido manteniendo valores bastante razonables en comparación con otros niveles de gobierno, pese a poner el énfasis en ellas durante esa legislatura cuando no eran las principales responsables del problema. A finales de 2014, el Banco de España ratificaba el retroceso del endeudamiento de las entidades locales (6,7%, equivalente al 3,9% del PIB), partiendo de que 33.455 millones (de los 40.781 millones en total de las entidades locales) correspondía a ayuntamientos<sup>10</sup>, mientras la deuda total alcanzaba 1.020 billones de euros.

La CA de Galicia inició la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL. Esta norma gallega era vacilante y esquivaba la aplicación de la reforma local, permitiendo mantener las competencias desde el ámbito municipal atribuidas por ley sectorial a través de la delegación pero sin especificar el sistema de financiación, el tiempo o la asunción de mayores costes presupuestarios a cualquiera de las administraciones: *las competencias que debe asumir la Administración de la CA de Galicia en materia de educación, salud y servicios sociales en cumplimiento de la LRSAL, continuarán siendo prestadas por los municipios en tanto no se den las*

<sup>5</sup> Reconocimiento otorgado en la reforma de 1999 de la LOTC (art. 75 y ss).

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ, M. (2014, 11 de marzo). “Más de 2.000 municipios se suman al recurso contra la reforma local”, *El País* (digital). Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2014/03/11/actualidad/1394569821\\_929362.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/11/actualidad/1394569821_929362.html).

<sup>7</sup> (2012, 27 de septiembre). “La Ley de la AL para ahorrar 3.500 millones, clave en la estrategia de reformas del Gobierno”, *Europa Press*. Disponible en: [www.europapress.es/economia/noticia-ley-administracion-local-ahorrar-3500-millones-clave-estrategia-reformas-gobierno-20120927211512.html](http://www.europapress.es/economia/noticia-ley-administracion-local-ahorrar-3500-millones-clave-estrategia-reformas-gobierno-20120927211512.html).

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ, M. (2013, 26 de abril). “El Gobierno acelera la reforma local y aumenta a 8.000 millones el ahorro”, *El País* (digital). Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2013/04/26/actualidad/1366982389\\_076875.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/04/26/actualidad/1366982389_076875.html).

<sup>9</sup> CUÉ, C.E. (2014, 18 de septiembre). “Rajoy cifra en 10.417 millones el ahorro generado por la reforma administrativa”, *El País* (digital). Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2014/09/18/actualidad/1411042169\\_182508.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/09/18/actualidad/1411042169_182508.html).

<sup>10</sup> (2014, 12 de diciembre). “La deuda pública marca otro récord y llega al 96,8% del PIB en el tercer trimestre”, *Expansión* (digital). Disponible en: [www.expansion.com/accesible/2014/12/12/portada/1418377014.html](http://www.expansion.com/accesible/2014/12/12/portada/1418377014.html).

*condiciones previstas para su traspaso en la normativa básica y, en particular, el establecimiento del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales previsto en la misma (DA 4ª).*

Esta modificación de la LRBRL 2013 había sido un elemento desestabilizador y había centrado la gestión local de las concejalías estudiadas, por lo que en adelante y durante el desarrollo de esta investigación, la perspectiva de estudio se enfoca en el periodo de prórroga durante el cual la norma estaba vigente. No obstante, la CA gallega mantuvo durante este tiempo las competencias impropias a nivel municipal, especificando que sería así siempre y cuando quedase confirmada la sostenibilidad financiera de estas AAPP. A pesar de todo esto, la sentencia del TC, anteriormente citada, no resolvía el debate generado en torno a las competencias impropias.

Los municipios y ayuntamientos —algunos constituidos en la Edad Media, otros a partir de 1812 y otros con orígenes anteriores al propio Estado-nación— componen la estructura básica del gobierno local y, por este origen tan aleatorio y caprichoso, es cuando muchos autores elogiaban y suscribían las palabras de Alexis de Tocqueville ([1835] 2010), que en el siglo XIX hacía descripciones tales como la de que el municipio *parece salir directamente de las manos de Dios* (pág. 198); empero, ya eran más limitados los autores que incluían otras ideas complementarias como la voluntad estatal de limitar la libertad de los municipios (porque éstos son el lugar primigenio donde reside la fuerza de los pueblos libres) y la presencia de *elementos incultos* que podrían acomodarse en ellos. La correspondiente LRBRL 1985 aclamaba en su preámbulo su relevancia cuando los definía de tal manera, por ser *el marco por excelencia de la convivencia civil, cuya historia es en muy buena medida la del occidente al que pertenecemos*. Y no sólo eso, porque defendía que *en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal*. En este sentido, suponen ideas alejadas de otras épocas y reformas legales e inspiradas en el concepto del *selfgovernment* y la independencia del gobierno central.

España es una democracia parlamentaria compuesta por 17 CCAA —tres de ellas históricas— y dos ciudades autónomas, que se subdividen en 50 provincias, 11 islas, 8.117 municipios, 41 diputaciones, 3.719 entidades de ámbito territorial inferiores al municipio, 81 comarcas, tres áreas metropolitanas y 1.018 mancomunidades. Todo ello, unido a que en Galicia existen *instituciones supraparroquiales* (MÁRQUEZ CRUZ, 2008) que integran los *concellos*<sup>11</sup>. Se trata pues, de un territorio administrativo veleidoso con niveles financieros y competenciales desiguales que tiene partidarios y detractores de su inmovilidad. El alcalde, como representante electo del ayuntamiento (art. 21.1 LRBRL) y responsable en decisiones de carácter político, es la figura clave en la que se coordinan todas las acciones locales de los ayuntamientos. A su vez, la representación política incluye a los concejales de la oposición en el Pleno (art. 22.2 LRBRL 1985 y art. 140 CE), donde se ejercen los mecanismos de control e información de la viabilidad de estas directivas equiparándose a un *parlamento en miniatura*<sup>12</sup>, por lo que *su falta de convocatoria puede desnaturalizar el esquema de funcionamiento de los Entes Locales* (BENÍTEZ DE LUGO, 1986: 166).

<sup>11</sup> Por su carácter endémico y exclusivo de esta CA, se empleará a partir de ahora el término *concello* indistintamente como sinónimo de municipio o ayuntamiento.

<sup>12</sup> NIETO (2008: 288).



A pesar de las transformaciones acaecidas a partir de la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos locales, que ejercen competencias en los términos municipales, siguen siendo parte abrumadora de la estructura administrativa nacional sin apenas haber modificado la planta municipal (de hecho, su número se había incrementado a nivel nacional pese a la voluntad política de racionalización administrativa) con la promoción de actuaciones de fusión de municipios (art. 13.4 LRSAL), que carecía de transcendencia o eran impracticables por la singularidad de la realidad local y que debían de practicarse en base a la *suma de opciones políticas* y no tanto al debate económico, en tanto que la AL *no sólo es fuente de gasto sino motor de desarrollo económico* (VELASCO CABALLERO en GIMENO FELIU, 2011: 114, 118). Un sector del mundo académico vinculaba este hecho anecdótico de reducción de ayuntamientos en perspectiva del *plano sentimental* vinculados a la identidad local, historia y tradiciones locales, pese a los intereses finiseculares en fusionarlos en base a objetivos de eficiencia del mismo Estado (como propone el art. 13 LRBRL y la legislación de cada CA); otros autores incidían en que podía ser una visión simplista y excesivamente tecnocrática (MORELL OCAÑA, 1984). Por otra parte, en relación al factor político, otro numeroso grupo de académicos lamentaban que la LRSAL no hubiese incidido en la modificación de la planta municipal para incrementar, entre otros servicios públicos, la efectividad de las prestaciones de los servicios sociales, así como la capacidad de financiación local<sup>13</sup>. Entre estos últimos partidarios de reducción del número de ayuntamientos destacaba la reflexión de Parada Vázquez (LORA-TAMAYO, 2015), que reconocía la pervivencia del número de *miles de municipios fantasmales* en esta estructura suponía un fraude que buscaba justificar la pervivencia de este sistema y estaba amparado por la militancia de los partidos políticos (entendidos los municipios como nichos de colocación de empleo y servicios políticos). Galicia se situaba como autonomía española en un punto intermedio/bajo en relación a los datos económicos y de concentración de población, aunque superaba la media nacional de concentración demográfica y era poseedora de una de las legislaciones autonómicas más restrictivas para la creación de nuevos municipios con un mínimo de 5.000 habitantes, cuando la cifra generalizada es la del millar (LÓPEZ RAMÓN en GIMENO FELIU, 2011: 90). Definir el gobierno local es, partir del lugar en donde se atomiza la democracia gracias a la proximidad con el ciudadano y la red mínima en la que se coordinan el resto de AAPP. Algunos autores señalaban que era aquí donde se representaba la verdadera democracia local con votación directa de sus representantes (VILLORIA, 1996: 253), pero también las relaciones de convivencia interadministrativa más importantes.

La reducción de la planta municipal presenta dos planteamientos enfrentados entre los partidarios de las fusiones (en tanto que pueden mejorar las demandas sociales) y los que se inclinan por la idealización del municipio (que estiman que son los lugares donde se aplica de forma más eficiente la democracia local y el establecimiento de garantías formales de la autonomía local). Con esta descripción, se trazan *grosso modo* las primeras líneas generales sobre la estructura y funcionamiento de las AALL. En concreto, la

---

<sup>13</sup> El profesor Márquez Cruz (2008: 119 y ss) proponía ciertas consideraciones en la fusión de municipios gallegos: a) gran consenso político y reconocimiento histórico, en el que la fusión no se redujese mínimamente a la vía administrativa; b) integrar la *parroquia rural* como estructura organizativa y jurídica del municipio en las nuevas tendencias de gobierno local con la creación de *distritos parroquiales*; c) la contratación de personal mediante subvenciones europeas vinculadas al desarrollo de programas específicos generaba inestabilidad y no garantizaba una formación especializada en lo local; d) diseñar una política de fusión de municipios que permitiese redefinir el asociacionismo voluntario bajo la fórmula de mancomunidades, consorcios u otro tipo de entidades locales y que se insertase dentro del *pacto local*; e) el umbral mínimo de 5.000 habitantes podía ser orientativo y subordinado a criterios de suficiencia económica; y por último, f) establecer ciertos marcos que instaurasen criterios relativos a la contención del gasto público local.

relevancia de este estudio limita el ámbito de análisis al espacio político-administrativo y público gallego. En cierto modo, se pretende contribuir con esta investigación a aportar el conocimiento y desarrollo del MP en la AL, y llegar a diagnosticar cómo se emplea este instrumento en el área de los servicios sociales y si tiene el efecto oportuno. Las proyecciones sociales en los próximos años indican un descenso de las cifras de natalidad y un aumento generalizado de la edad de la población, que origina un incremento generalizado de los usuarios en dependencia y servicios sociales. Son algunos de los factores que determinan la urgencia en abordar la perspectiva de los servicios sociales desde un ámbito localista para mejorar su gestión y reducir los costes económicos generados a partir de instrumentos que sean legitimados por la población.

## 2. LOS SIETE MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN EN GALICIA

Si se pretende hacer una descripción de la AL y de los ayuntamientos de Galicia, no se puede obviar de ellos la estructura mínima inmanente a esta región, que es la parroquia, rural o urbana (una entidad local, como prueba el art. 45 LRBRL) y que juega un papel fundamental en la prestación de servicios que pueden formar parte de la cartera pública. De ahí, al uso del término por parte del profesor Márquez Cruz (2008) de que en Galicia existían *instituciones supraparroquiales* tan inherentes de esta región y derivadas de la dispersión de los núcleos de población (SÁNCHEZ MORÓN, 2014: 400). En este sentido, la parroquia<sup>14</sup>, hoy en día, es la célula inferior de la división territorial de la Iglesia, y también es una unidad territorial y social, una agrupación humana intrínseca del propio origen social de esta región. Posteriormente, la LRBRL 1985 la reconocería como entidad municipal (art. 45). Se podría confirmar que el municipio como división jurídica-administrativa tuvo sus problemas de adaptación y aceptación en Galicia, así como en otras CCAA del norte peninsular, y que los ayuntamientos que perviven ahora son resultado de la agrupación de diversas parroquias. Márquez Cruz (2006) contabilizaba el número de parroquias en 3.781, mientras que el IGE computaba un total de 3.778. En las siete ciudades grandes urbes gallegas objeto de estudio las parroquias se conservan como el elemento de distribución en la organización de los servicios sociales.

El art. 121 LRBRL distinguía dos sistemas jurídicos que posibilitaban el régimen de gran población. En primer lugar, se aplicaba obligatoriamente a aquellos municipios cuya población superase los 250.000 habitantes y a las capitales de provincia que superasen los 175.000 habitantes. Además, la norma también permitía que las Asambleas Legislativas de las CCAA eligiesen la aplicación de ese mismo régimen a municipios que sean capitales de provincia, capitales autónomas o sedes de instituciones autónomas y superen la población de los 75.000 habitantes (RIVERO YSERN, 2010; LORA-TAMAYO,

---

<sup>14</sup> Concepto procedente del griego (<PAROIKIA) y latín (<PAROECIA, PAROCHIA), referido a *habitación o reunión de habitantes*, y empleado en los primeros años del Cristianismo para asociarlo a la reunión regular de cristianos en el lugar sagrado. Por ello, se suponía que estas parroquias se correspondían con la propia diócesis, y a lo largo de los siglos fueron definiéndose por lo que se conoce ahora debido a hechos fundamentales en la evolución de la sociedad, como fueron los diezmos a los clérigos (e.g. huevos, leche, lacones o gallinas), las iglesias privadas en las explotaciones agrarias y la fundación de monasterios e iglesias independientes (FARIÑA JAMARDO, 1975). A este respecto, Fariña JamarDO (1975), tomando las ideas del historiador José Ramón Barreiro, apuntaba que, aunque tiene origen religioso, no se podía obviar que muchos templos fueron construidos sobre asentamientos celtas, los denominados castros. Además, las parroquias administraron documentos característicos (libros de bautizados, casados y fallecidos), que supusieron los primeros registros poblacionales y, en la actualidad, muchos municipios gallegos rurales no se entenderían sin la existencia de estas estructuras mínimas; es un centro social y cívico y la unidad social inmediata a la familia (*IBID.*: 226, 326) y durante muchos años ha sido un substituto del Estado en la prestación de los servicios sociales municipales, con la atención a viudas, huérfanos, pobres, enfermos o accidentados en base a la caridad cristiana (ver el Capítulo VI).



2015). En este sentido, los ayuntamientos elegidos en la muestra de esta investigación forman parte de este régimen jurídico concebido en la LMMGL, como bien garantizó la Ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela<sup>15</sup> del régimen de organización de los municipios de Gran Población. Los ayuntamientos están configurados con el pleno municipal como órgano de debate y control político (DOMINGO ZABALLOS, 2014), similar al del Estado o CCAA (LORA-TAMAYO, 2015). Las funciones ejecutivas se asignan a las Juntas Local de Gobierno, que son órganos asesores del alcalde, disponen de competencias delegadas y son presididas por el regidor. A nivel organizativo, este tipo de municipios de gran población pueden equipararse paralelamente con la AGE o una CA —como ministros o consejeros—, en tanto que la división municipal se organiza en la figura de los concejales delegados o coordinadores generales. Además, adviértase que para valorar de modo correcto este fenómeno, también es necesario señalar que este tipo de AALL de grandes dimensiones desarrollan actividades que pueden ser equiparadas con las desarrolladas por la AA. Por ello, se fomenta en esta organización administrativa la descentralización y la participación ciudadana en el ámbito de la prestación de los servicios públicos, porque el municipio se divide territorialmente en distritos o zonas.

Pese a no entrar dentro del ámbito de la investigación, tampoco se pueden obviar las demás estructuras locales asumidas en la LRBRL además de los municipios, como son las provincias y las islas y otras estructuras que gozan de condición de EELL: comarcas (u otras que agrupen a varios municipios) áreas metropolitanas o mancomunidades de municipios.

La CE no reconoció un ámbito competencial propio<sup>16</sup> a las CCLL (el art. 137 CE indicaba que tienen competencias municipales pero no precisaba cuáles eran estas) y dejó la intervención complementaria en manos del legislador sectorial para poder desarrollar una definición precisa. Sin embargo, introducía el concepto de autonomía local y de las CCAA como vertebradoras en una nueva organización vertical dentro del Estado Autónomico (TOSCANO, 2006; GRIFO, 2009; LORA-TAMAYO, 2015) que no eximían de dificultar la implementación de las políticas que eran competencias del Gobierno central. En ese sentido, Díaz Lema (1994) reconocía que esta imprecisión era a la vez una ventaja que permitía flexibilizar la intervención local según los asuntos que afectasen más a cada comunidad. La perspectiva estratégica de MP apoyaría esta opción, ya que los recursos públicos serían gestionados de forma más eficiente y hacia una población más segmentada.

Con ello, la autonomía de las AALL (autonomía administrativa en distintos ámbitos dentro del marco legal, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes<sup>17</sup>) depende en última instancia de los gobiernos autonómico y central (ROLDÁN Y GARCÍA, 2006; GRIFO, 2009), con los inevitables inconvenientes que pueden surgir en relación a los desequilibrios territoriales y/o provinciales, como atesora esta investigación. Estas ciudades adquieren una capacidad hegemónica para desarrollar dicha legislación básica en materia de AL y de organización territorial, pese a que los principios en los que se sustenta la autonomía local se basan en la descentralización (administración menor

---

<sup>15</sup> La capital de Galicia cuenta además con una norma propia, la Ley 4/2002, de 25 de junio, de aprobación del Estatuto de Capitalidad. Al frente de cada área funcional existe la figura de un gerente, nombrado o cesado libremente por el alcalde, así como las diferentes cartas de servicios o el consejo de capitalidad para la coordinación de las administraciones autonómica y municipal.

<sup>16</sup> Iglesias Martín (2002) llegaba a cuestionar si esta omisión era deliberativa y suponía su subordinación jerárquica perviviendo, en cierto modo, el sistema preconstitucionalista.

<sup>17</sup> Art. 3.1 CEAL.

derivada de la estatal con finalidad pública), proximidad (cercanía al ciudadano), eficacia y eficiencia (art. 2 LRSAL). La ley debe asegurar el derecho de las EELL a la intervención de los asuntos que afecten a sus intereses, favoreciendo la expansión de competencias locales de todo tipo.

Este principio de autonomía está condicionado por el principio de unidad —que no uniformidad—, compatible con la existencia del control de legalidad del ejercicio, que es donde alcanza su sentido completo al ser parte de él (CEBRIÁN ABELLÁN, 2014). En tal sentido, la reforma de la LRBRL 2013 había reducido esta autonomía local en los límites legales (DOMINGO ZABALLOS, 2014) y había voces autorizadas que elevaban la posición a términos de vulneración de la autonomía local, sobre todo en el art. 26 LRSAL, que otorgaba capacidad decisoria en la fórmula de coordinación de la prestación a otras AAPP. Las competencias autonómicas sobre el régimen local habían estado presentes en la interpretación del art. 149.1 CE tras la aprobación de nuevos estatutos de autonomía y la LRSAL. Con respecto a la reforma de la LRSAL, en la disposición transitoria 1ª y 2ª los cambios en la titularidad de los servicios sociales, promoción y reinserción social, tras pasados a la AA en el plazo límite señalado (31 de diciembre de 2015 en un primer momento, y en octubre de 2016 como última prórroga), si bien cierto era que el Estado no podía imponer a las CCAA la titularidad de determinadas competencias (GRIFO, 2009; DOMINGO ZABALLOS, 2014), aparte de determinados problemas que podían surgir de esta transferencia, una interpretación que había refrendado el TC en su sentencia.

### 3. EL MARKETING EN LA RACIONALIZACIÓN DE LA AL

La exigencia de legitimar los cambios propuestos para modificar el área de los SSM que se presentan a lo largo de este estudio requiere de un conjunto de consensos posibles que unan la racionalidad técnica y la realidad sociopolítica. De este modo, se pueden colmar algunos vacíos de legitimidad mediante el diálogo AP-ciudadanía que haga el MP de estas reformas comprensibles a la ciudadanía, en tanto que son las más directas. Se trata de desarrollar una estrategia compleja que supone una consciencia de actores políticos y sociales que tienen un papel significativo en los servicios sociales: quiénes son y qué lógicas de acción proclaman. En definitiva, se trata de una nueva reinterpretación de los servicios públicos en un ámbito indefinido porque *lo local no merece la dignidad institucional y política de un nivel de gobierno, sino que aparece degradada a una materia sujeta a la disputa competencial entre Estado y las CCAA* (ZAFRA VÍCTOR, 2014).

Con todo ello, las tendencias que apuestan por la orientación y participación ciudadana en las políticas de SSM permiten potenciar el desarrollo local y el capital social de los municipios (PASTOR SELLER, 2009b). Sin embargo, es latente la consolidación de una clase política que enturbia en la práctica las bondades y utopías del gobierno local. Se trata de un gran espacio sectario donde situar a militantes y personas afines, tanto en concejalías como en personal eventual (e.g. en los gabinetes de comunicación de las CCLL, donde los periodistas o personas encargadas —algunos, los menos, con fuertes valores éticos y de servicio a la comunidad—, transforman la idea de servicio público a la portavocía de las actividades locales del partido político de turno) a pesar de que la reforma pretendiese limitar el número de asesores o las retribuciones del personal político y público. Además, el logro de la satisfacción de necesidades ciudadanas es utilizada por los partidos políticos para consolidarse en el poder y legitimar su actividad política, lo

que enturbia los caminos entre el MP, el marketing político y la propia legitimidad de ambos en el espacio público.

Estas AALL, en las que pone el enfoque esta investigación, completan —junto a todos los organismos que se integran en las autonómicas y la AGE— un concepto mayor, la AP, una organización incorporada y dirigida por el Poder Ejecutivo; muy compleja y dotada de la personalidad jurídica que le otorga su propia constitución como sujeto de derecho. Esta naturaleza le permite intervenir en las relaciones jurídicas de muy diversa naturaleza y contenido y, además, toma la pluralidad en la singularidad para integrarse en una multiplicidad de personas jurídicas, atribuidas por la CE: las administraciones de las CCAA (art. 153 CE), la AGE, las provincias (art. 141 CE) y los municipios (art. 140 CE). Por su concepción específica, se considera que la AP (SÁNCHEZ MORÓN, 2014; COSCULLUELA MONTANER, 2014), carece de fines particulares, porque su única razón de ser y su legitimidad —marcadas por una unión fuerte a la ley— se vinculan en la satisfacción de los intereses generales y públicos, conocidas como funciones de soberanía, defensa de los bienes colectivos, servicios públicos de carácter cívico-social y de solidaridad, ordenación de la economía, promoción de los sectores económicos y la obtención y gestión de los medios que precisa para su funcionamiento. No son tan neutras otras definiciones que determinan de forma más explícita que la naturaleza de la AP es política, *por la finalidad que persigue al relacionarse con el mercado, la sociedad y las organizaciones que en ella actúan* (ARENILLA, PÉREZ Y ROMERA EN DÍAZ LEMA, 2014: 24).

Las nuevas tendencias de *management* en la AP han permitido enfocar la democracia dentro de estos espacios localistas y comunitarios. La democracia se topó con estos escenarios cercanos de participación completamente debilitados y pobres de estructuras, que agradecieron las inversiones, los recursos y gestión de servicios públicos con los que se dotaron en la Constitución de 1978 (arts. 137 y 140). Esta recuperación, por la proximidad, se orienta con la cultura de sociedad civil (ver Capítulo VI y VII), que mejora el gobierno porque supone un fortalecimiento de la democracia participativa y genera mayor confianza en el papel del gobierno local (TOSCANO, 2006; PASTOR SELLER, 2009b; DÍAZ LEMA, 2014). Como expresa el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local del MAP (2005) (en la que se basó la reforma de la LRBRL 2013), es preciso incluir en este concepto a provincias, diputaciones, ayuntamientos y municipios.

A lo largo de los últimos años, las CCLL han sido objetos de miradas en las reformas de la AP—o cuanto menos, se clarificasen por primera vez las competencias municipales por ley como era demanda tradicional del municipalismo—, pero los intentos por introducir la Gobernanza generaban un mayor protagonismo de los ayuntamientos (VALLÉS Y BRUGUÉ, 2001; PÉREZ PÉREZ, 2005, PASTOR SELLER, 2009a, 2009b, 2012; GRIFO, 2009; MEDINA GUERRERO, 2014), porque esta adaptación al nuevo escenario global (la corriente europea descentralizadora previa a la crisis económica sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales) y a las nuevas demandas sociales provocaba lo que Nabaskues (2003) denominaba *municipalización de la política del bienestar*, ya que los ayuntamientos eran los encargados, y no el Estado o la AGE, de especialización de su agenda pública. Es por todo ello que se comprende que esta parte del multinivel de gobierno, la más baja en la escala es, al contrario, la que más peso tiene en el ciudadano y la puede respetar y representar mejor los principios constitucionales que invoca el art. 103 CE y los arts. 51 y 59 LOFAGE (derogada con efectos desde el 2 de octubre de 2016, por la Disposición derogatoria única.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público): eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y

coordinación. Rallo (2014) señalaba además que las comunidades pequeñas ofrecerían más incentivos y facilidades para proveer sus servicios y unas preferencias más homogéneas y sencillas de conocer por los políticos locales y *los contribuyentes a su vez, también lo tienen más sencillo para comparar la buena o mala gestión del equipo gobernante de su comunidad con los resultados obtenidos por los equipos locales de otras comunidades vecinas* (pág. 66), y abogaba por la construcción de un estado profundamente descentralizado (aunque también fuera de la UE). Contrariamente a él, esta preponderancia de las EELL es entendida en sentido opuesto para otros, que la asocian con la corrupción (y, en otro nivel el transfuguismo, otra forma de adulterar la voluntad de la soberanía popular).

Se constataría una involución en la reforma de la LRBRL, si se imitaba el propio Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local —aunque precisaba no ser considerado un *vademécum*— porque apelaba a reformas estructurales y competenciales que diesen mayor margen de actuación local y mantuviesen a las diputaciones como *colaboradoras* o reforzadoras y no como *financiadoras*, en términos de Gobernanza (ver Capítulo VII). Aun así, estas reformas locales no precisaban de mayoría cualificada y las mayorías simples en las Cortes podían alterar la autonomía local, porque las competencias municipales quedaban asequibles a leyes ordinarias dentro de las garantías constitucionales (MEDINA GUERRERO, 2014). Con los cambios legislativos podrían asumir competencias propias (art. 7.1 y 36.1 LRBRL) y delegadas (derivadas del Pacto Local), dispuestas hasta entonces por las CCLL, que deberían ser asumidas en aquellos municipios de población inferior a 20.000 habitantes cuando supusiesen un coste estándar más elevado. El efecto inmediato de esto fue la consolidación de las competencias de las EELL, como se contemplaba en el art. 4.4 CEAL, de 15 de octubre de 1985, ratificada en España el 20 de enero de 1988. Este contexto local reconocía la autonomía local como elemento a tener en cuenta en el proceso de construcción europea (SALVADOR CRESPO en RUIZ OJEDA, 2010: 81).

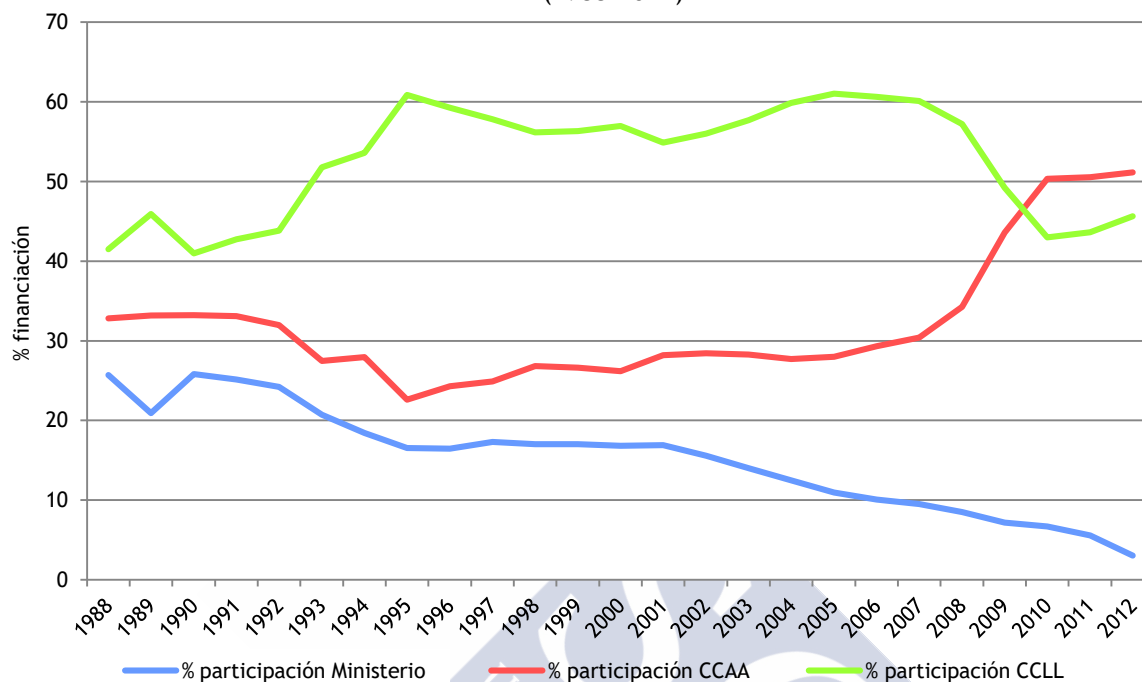
Esta interpretación chocaba diametralmente con las nuevas tendencias ideológicas, predominantes y objetivos principales a tratar durante la X Legislatura y que se constataban en el Libro Verde de los Gobiernos Locales Intermedios en España de 2011. En este documento, se ponía de manifiesto que estas administraciones mediales eran factibles para racionalizar el gasto público y la eficiencia interadministrativa en la prestación de los servicios sociales. Sus prosélitos defendían su espacio legislativo como instrumento de apoyo a los municipios de menor capacidad, pero admitían la deriva de funciones que las habían convertido en entidades *irreconocibles, casi esferpénticas* (CEBRIÁN ABELLÁN, 2014).

A pesar de las críticas que derivaban del contenido o enfoque ideológico, lo que no se podía negar del Libro Verde era la acertada descripción que aportaba sobre la realidad administrativa y la nimiedad legislativa en el plano competencial, aunque, como en la AL, la legislación básica era indecisa en las materias que tenían competencias para ellas como prestadoras de servicios públicos. Los argumentos contrarios más radicales aseguraban que esta norma podría ser derribada *ante tempus*, aunque siguiese funcionando con el mismo régimen administrativo y económico con la cronología de esta normativa había terminado por dirigir el debate con la sentencia del TC. De hecho, Cubero Marcos (2013: 49) no descartaba tras la ratificación de la LRSAL una posible nueva reforma de la LRBRL (si hubiese cambios de gobierno) en el caso de que estas tendencias reformistas redujesen los ingresos municipales y les privasen de dar cobertura a los servicios públicos que se les encomienda en determinadas materias. Incluso Campos



Daroca (2014) recelaba de la imposición de medidas de este calibre en *tiempos críticos*, sin valorar su finalidad en diversos escenarios, como el que se hubiese reconstituido la actividad económica y desapareciesen las dificultades de financiación.

Gráfico 3.1: Evolución de la aportación de las AAPP en servicios sociales (1988-2012)



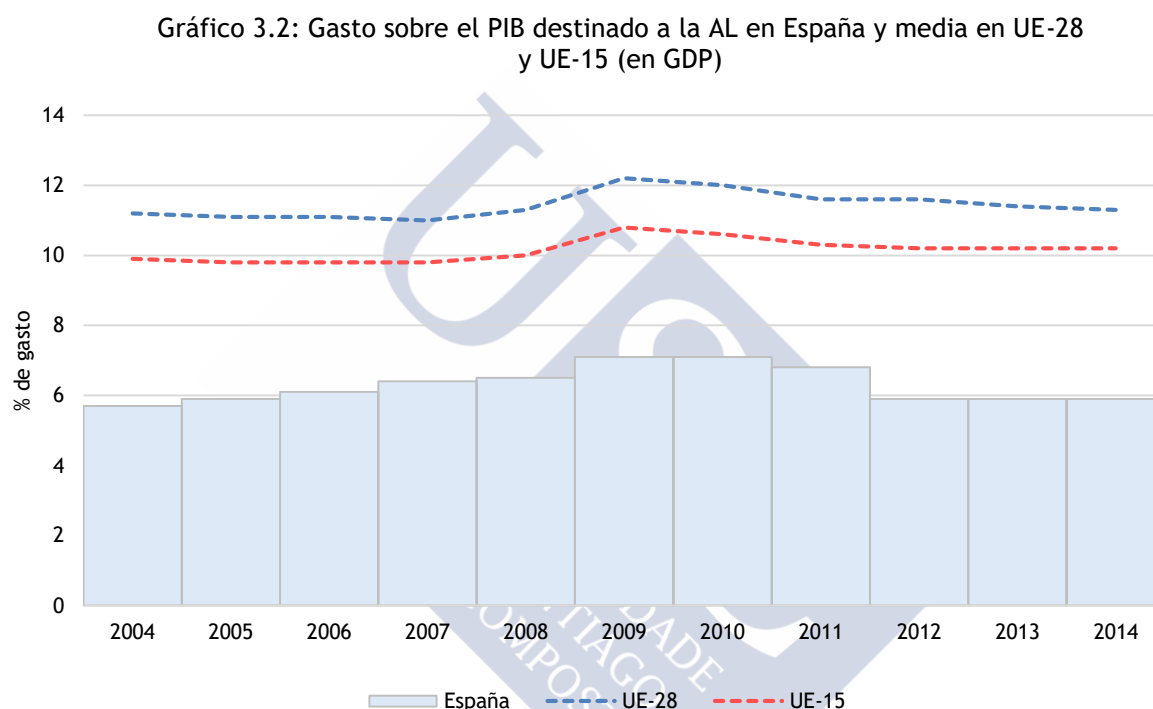
Fuente: Memoria Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales en CCCLL (2008-2012), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Durante la X Legislatura (durante el periodo estudiado en esta investigación) continuaron otros cambios, como la disminución aportación básica de la AGE al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales (ver Gráfico 3.1), pudiendo dar a entender que en el modelo de financiación finalista debería ser sufragado por dos ámbitos territoriales (CCAA, CCLL) en el mantenimiento de los servicios sociales comunitarios de titularidad municipal, a pesar de las aspiraciones por canalizar los recursos (humanos y técnicos) a nivel autonómico, especialmente durante la crisis. A pesar de ello, las CCLL han sido desde los primeros años de vida de esta red de financiación las que han representado un porcentaje de gasto mayor, siendo superior al 70% en la comunidad gallega en el año 2008, y las que se han implicado en las políticas sociales asumiendo grandes demandas ciudadanas. Los cinco primeros años de la crisis, la proporción en la comunidad, siguiendo la estela nacional, había dado mayor protagonismo a la financiación por parte de la AA, aunque la participación de las CCLL había seguido representando el 40-60%. Con respecto al gasto por habitante, había continuado en los últimos cinco años había estado por debajo de la media nacional (en 2012 era de 31,02% frente al 34,01%).

Atendiendo a la cronología de promulgación de las leyes de servicios sociales (ver Capítulo IV), en el periodo en el que la segunda generación de estas normas se produjo un incremento moderado de la cobertura de la población total, superando el 99% de

cobertura sobre la población y más de 97% de cobertura de municipios en el año 2005. En Galicia, esas cifras eran superiores, y hasta 2011 la cobertura era total en población y municipios. Con el inicio de la tercera oleada de nuevas leyes autonómicas desde 2006, las altas cifras de cobertura mantuvieron un periodo de estancamiento o levísima disminución, teniendo en cuenta el esfuerzo presupuestario añadido a ese periodo por el sistema de atención a la dependencia.

La última memoria disponible del Plan Concertado 2011-2012 indicaba que en la CA gallega el Plan Concertado ofrecía cobertura a 310 municipios gallegos, casi la práctica totalidad, mientras que en el total nacional eran 7.397 municipios con cobertura de los 7.609 que integraban esta red de financiación.



Fuente: *The OCDE Social Expenditure Database (SOCX)*. Datos obtenidos en febrero 2016.

Un amplio sector académico ha defendido el dogma de la pervivencia de los servicios sociales de atención primaria e, incluso, precisaba que deberían ser ampliados en un futuro, porque podrían ser el método más eficaz de prevención e intervención en situaciones personales. De hecho, uno de los últimos informes ofrecidos por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2016) ponía de manifiesto cómo la cooperación entre AAPP y el mayor protagonismo e implicación de las EELL en la gestión de los SSM lograban mayor eficiencia en el desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales. A nivel europeo (Gráfico 3.2), aunque el porcentaje de gasto sobre el PIB en España es inferior a las medias de países comunitarios (tanto UE-28 y UE-15), se comprobaba cómo la aportación en la media de países también estaba muy limitada ( rondaba en los mejores años el 12%).

Sin olvidar en este ámbito el tema central de esta investigación, Josep Chías, uno de los grandes referentes del estudio de MP, también pregonaba la necesidad de reformar los

fondos públicos para dar más poder a los gobiernos locales y recuperar el sentido del servicio público municipal desde la perspectiva del MP. Además de este tipo de debates derivados de la arena política en cuanto a organización del poder, tampoco fueron infértiles los planteamientos que proclamaban un cambio en la financiación de las AAPP por el agravamiento en la continuidad de la prestación de diferentes servicios públicos (con una dentada del gasto público que rondaba el 15%). Buena parte de los argumentos defensores administrativistas (Rodríguez-Arana, Ortuño Rodríguez, Linde Paniagua...) reclamaban un cambio en este reparto porcentual, sobre todo para aplicar esta *autonomía local*<sup>18</sup> (que no independencia o soberanía propias) fuera de los márgenes academicistas y formales, con el fin de alcanzar una proporción de 50-25-25. Era, lo que en palabras de Parejo Alfonso (2010: 30-31), suponía el principio de división de poderes de la diversificación territorial en múltiples organizaciones:

*(...) la AP no es, pues, una categoría compacta y homogénea, sino más bien un complejo sistema de piezas de lógica distinta. La fragmentación del poder público administrativo debe interpretarse como factor de legitimación que no puede contraponerse legítimamente al de eficiencia-eficacia al margen del orden constitucional y si sólo en y de conformidad con el mismo.*

En efecto, es necesario poner de relieve al mencionar la autonomía local, el asunto de las relaciones interadministrativas, reguladas en diversa normativa (arts. 55 y ss) y planteadas desde la visión relativa de la alta dirección de las concejalías seleccionadas. Definidas por Grifo (2009: 43) como *relaciones jurídicas, en cuanto tuteladas por el Derecho que se basan en la cooperación y en los principios de eficacia y coordinación*, son el resorte del Estado Autonomico, visto desde un prisma positivo por la actitud constructiva, aunque impone el respeto de cada una de las instancias y no está suficientemente acotado (IBÍD.: 44, 305). Los EELL se posicionan en la escala más baja de este escenario y están determinadas por cuatro principios que permiten analizar la presencia de ellos en las técnicas de relación interadministrativa, que *enriquece el funcionamiento del aparato público* (IBÍD.: 302): a) solidaridad o cooperación (el Estado actúa por medio de la AL y el objeto de esta cooperación es económico, técnico y administrativo); b) coordinación y eficacia; c) control; y, d) autonomía.

En palabras de Sosa Wagner (1988), la autonomía local se constituía gracias a cuatro ideas clásicas asociadas a la doctrina francesa y alemana: a) la de *pouvoir* municipal (derivada de la Revolución Francesa en la que se entiende que las colectividades ejercen un poder originario distinto al estatal); b) de participación (asociación comunal que buscaba superar la separación existente entre Estado-burguesía liberal); c) de descentralización (reacción frente a la centralización de los asuntos locales); y, d) de *selfgovernment* (entre colaborador con el aparato estatal y como responsable de asuntos públicos en los municipios).

Y es sin duda, en este continuo proceso legislador donde se percibe de forma indirecta el peso que ha supuesto en la AP una noción tan poco popularizada como la del *marketing*. Los conceptos, el vocabulario empleado, la fijación del precio, la racionalización o la preocupación por los costes parten del mismo punto. Sin embargo, cuestión distinta es como se ponen en la práctica todas esas ideas.

---

<sup>18</sup> Nieto (2008) matizaba el término a nivel político (una naturaleza política que también encuentra Toscano (2006) al incluir el carácter representativo y democrático del gobierno que es formado), cuando esta autonomía equivale al de *autonomía irresponsable*, como uno de los mayores emblemas del *desgobierno* (ver Capítulo VII). Lejos de los argumentos que señalan la necesidad de aumentar la financiación, criticaba que en cualquier situación económica, *los municipios tienen muy claro que los más importante es entretener al pueblo con circenses*.

A pesar de todo ello, se puede señalar un vacío teórico o incongruencia teoría-realidad. No sólo existe literatura escasa a nivel del ámbito local gallego relacionada con el MP (los estudios nacionales se han enfocado en las grandes urbes españolas: Madrid, Barcelona o Valencia), sino que muy pocos han intentado explicarlos a través de la descripción y de la visión de sus protagonistas en la gestión pública. Se observa, además, cómo los hechos analizados no tienen una explicación coherente con la información teórica disponible (existen grandes divergencias, por ejemplo, en todo lo referido al métodos de evaluación y estudio de la satisfacción de los servicios públicos), por lo que se constata que el debate de marketing en el ámbito social no está aún cerrado.

Simplificando todo esto, se podría asegurar que el MP se ha aplicado en la realidad local gallega, porque muchas teorías son extranjeras (predominantemente anglosajonas) y la aplicabilidad del MP en Galicia ha de ser adaptado al municipalismo gallego, concentrado en la noción de las *dos Galicias* (ver Capítulo III) y, además, en la formación de los empleados públicos, la evaluación del rendimiento, las competencias y capacidades y, sobre todo, las aptitudes de los dirigentes políticos que están al frente del cargo.

#### 4. LA SELECCIÓN DE CASOS

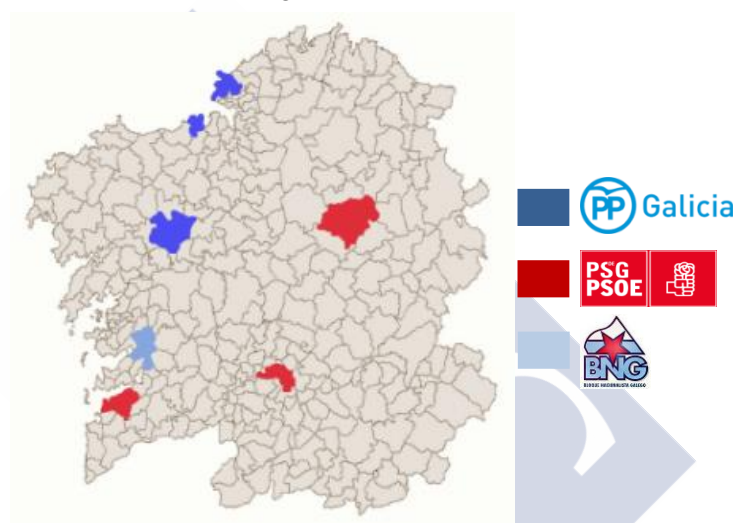
La selección de las instituciones públicas de carácter local como objeto de investigación en este estudio es una de las partes más significativas de este trabajo. Con el propósito de alcanzar una visión conjunta de las singularidades en el marco de gestión de los SSM, se apostó por trabajar a partir de las experiencias de los ayuntamientos, por el especial interés desde la perspectiva de la gestión de determinados servicios públicos. Teniendo en cuenta que ya ha sido una materia tratada anteriormente, simplemente es necesario resaltar que los ayuntamientos son considerados por expertos en gestión pública como un gran escenario de estudio debido a su dinámica (es la AP con el nivel de proximidad al ciudadano más alta), el funcionamiento y a la complejidad del catálogo de servicios públicos. Así mismo, estas administraciones son consideradas organizaciones públicas más sensibles con la interacción con la ciudadanía y muchas otras innovaciones derivadas de esta relación en términos de democracia participativa o relacional.

Partiendo de lo anterior, se ha llevado a cabo un estudio de caso sobre el análisis del MP en los principales ayuntamientos gallegos partiendo de dos criterios de selección para la obtención de la muestra, atendiendo al número de habitantes (a partir de 50.000 habitantes) y el color político del partido de gobierno, lo que permite alcanzar los objetivos de representatividad y variación en el conjunto de la comunidad gallega (el hecho de seleccionar estas administraciones permite desarrollar una visión de conjunto de todos los procesos y agentes internos que no se alcanza en otro tipo de ayuntamientos de menor tamaño). Se basa en un muestreo teórico e intencional que concentra esfuerzos en los casos útiles desde el punto de vista teórico, en tanto que pueden replicar o extender la teoría al completar categorías conceptuales (el personal directivo es la figura que mejor representa la temática de la investigación, porque estos informantes son los encargados de poner en valor los instrumentos de gestión pública relacionados con el MP). Estas unidades seleccionadas son las ciudades de Vigo (294.098 habitantes), A Coruña (243.870), Ourense (106.231), Lugo (98.134), Santiago de Compostela (95.612), Pontevedra (82.539) y Ferrol (69.452) que, en conjunto, representan el 36,2% de la población total de Galicia.



La selección ha sido elegida teniendo en cuenta dos criterios: poblacional (variable de control) y político (variable explicativa). En la primera categoría se han seleccionado los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes porque son los principales municipios gallegos que pueden configurar acciones particulares (gestión con mayor autonomía y mayor número de usuarios y accesibilidad social) y disponer de cobertura financiera o medios personales más amplios, mientras que los municipios de menor tamaño actúan como meros informadores o, dicho de otro modo, *tramitadores de expedientes*. La categoría política marca tres tipos de partidos políticos que gobiernan los ayuntamientos: PPdeG (A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela), PSdeG (Lugo, Ourense, Vigo) y BNG (Pontevedra) y que influyen en la impronta programática de los servicios públicos municipales (ver Imagen 3.1 y Tabla 3.3).

Imagen 3.1: Ayuntamientos seleccionados y partido político en el gobierno durante la legislatura 2011-2015



Fuente: elaboración propia.

Para poder llevar a cabo este estudio de caso y teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, se pueden distribuir en dos subgrupos las unidades de observación. El primer grupo está formado por los concejales del área de servicios sociales de los siete *concellos* más poblados de Galicia (basado en su profesionalidad, interés por la participación ciudadana y turbulencia percibida del entorno). El segundo plantel de entrevistados agrupa a los técnicos de servicios sociales (los jefes de sección o de unidades). En ambos casos, se trata de entrevistas en profundidad pero, de estas entrevistas, es necesario señalar que en el segundo subgrupo —que por su posición en el cargo tenían un conocimiento profundo del objeto de la investigación y son susceptibles de disponer de más tiempo en el cargo—, se trata de entrevistas a observadores privilegiados, como medida previa de definición de la materia a estudiar en cada uno de los casos estudiados. Por ello, el guion es más reducido y disponen de un enfoque propio.

De ello, resulta un conjunto de datos de 14 interlocutores que pueden ser consideradas los *stakeholders* del entorno político-público, compuesto por:

- Responsable político: cargo en el gobierno municipal en quien recae el compromiso y liderazgo de la concejalía a nivel estratégico.

- Responsable técnico: delega la operativa de la iniciativa para generar el impulso de las actividades municipales.

Valiéndose de nuevo de la Imagen 2.1 sobre el espacio municipal en la prestación del MP en los SSM, en el caso de querer obtener un análisis global y completo de toda la CA, sería pertinente redimensionar los actores implicados en servicios sociales, a los que habría que incluir como *stakeholders* del entorno eminentemente público-privado a los partidos políticos, a todos los ciudadanos empadronados en cada *concello*, al *target local* o los usuarios de los SSM, al personal de servicios sociales al completo, a los medios de comunicación (presentan el entorno donde se discuten las acciones políticas) y a las entidades integradoras del Tercer Sector, que incluirían a asociaciones vecinales locales y entidades privadas con o sin ánimo de lucro.

#### 4.1. EL FACTOR POBLACIONAL

La recopilación informativa a través de entrevistas en profundidad ha permitido obtener un alcance más significativo para la profundización en la gestión de los SSM en Galicia. Estrechamente vinculado al marco normativo relacionado con las EELL está el propio territorio, que obliga a adoptar el servicio al área geográfica y sociedad que debe cubrir. No se puede negar el carácter bipolar del territorio gallego, formado por lugares en donde predomina una presión demográfica importante y con alta concentración de demanda de servicios públicos y otras grandes áreas muy poco pobladas y en donde los ciudadanos no tienen acceso a un catálogo de servicios tan amplio con lo que se falta a la equidad territorial (accesibilidad a los servicios) y fiscal (incremento del coste del servicio y mantenimiento) de la región basada en la dispersión geográfica de la población. Sin embargo, Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014) incidían que en la prestación de un servicio público el factor demográfico era importante, aunque lo eran más las distancias entre territorios y las características poblacionales.

Siguiendo esta descripción poblacional, es necesario incidir en factores como la distancia de otros núcleos urbanos o la densidad de población que pueden jugar un papel fundamental en la prestación de los servicios públicos. En la X Legislatura, se había sustentado el criterio de los 20.000 habitantes para poder prestar los *concellos* servicios a la ciudadanía derivados de la información y emergencia social. Basándose en este criterio de tamaño, sólo 22 *concellos* (11 en A Coruña, 9 en Pontevedra y 1 en Lugo y Ourense, respectivamente), según el Padrón Municipal podrían desarrollar estos servicios limitados y 292 ayuntamientos (integraban casi el 49% de la población total de Galicia) no dispondrían de este tipo de prestaciones públicas. Los siete grandes *concellos* tienen una densidad media de población superior a la autonómica (93 habitantes/km<sup>2</sup>) según el Padrón continuo más reciente, y pese a que se constata una reducción general de densidad todas las ciudades, A Coruña, la segunda ciudad con más población de Galicia, sobresale frente a todas, con 6.520,58 personas/km<sup>2</sup>, seguida a gran distancia de Vigo (2.673,62), Ourense (1.248,31), Ferrol (834,76), Pontevedra (694,18), Santiago (430,1) y Lugo (297,46).

Con esta clasificación de municipios por estratos de población (ver Tabla 3.2), se comprueba el desequilibrio entre población y territorio, así como el poco peso que alcanza Galicia en la media nacional (y cómo más de la mitad de la población se concentra en municipios de tamaño medio: más del 63% de la población total vive en el 90% de municipios, que superan el millar y no alcanzan los 50.000 habitantes). Según los datos

del IGE de 2016, se puede constatar una polarización poblacional en tanto que la franja atlántica concentra la mayoría de la población de Galicia, mientras que el interior de la CA queda reservado a una población más envejecida. Además, la comunidad gallega sigue perdiendo población, porque en el año 2004, cuando la población gallega representaba el 6,4% de la población española, en el año 2015 ese porcentaje disminuía al 5,8%. De hecho, partiendo de la distribución de población en las cuatro provincias, Lugo y Ourense, las provincias de interior, siguen perdiendo representatividad en favor de A Coruña y Pontevedra. Por ello, se inciden en que no pueda existir una auténtica AL o que arree la viabilidad de muchos servicios públicos<sup>19</sup>, sobre todo al constatar cómo impera en estos momentos la imposición de la burocracia del partido o, en otras palabras, el *conseguir alguna imagen simpática en los medios de comunicación* y la ignorancia o indiferencia ciudadana (ÁLVAREZ CORBACHO, 1995).

Como ilustra el Gráfico 3.3, se pueden percibir varias tendencias en la transformación del número de habitantes en estos siete ayuntamientos en tres grupos: Vigo y A Coruña, con un crecimiento alto y un retroceso de la población en el último par de años; Lugo, Santiago y Pontevedra, con un incremento moderado de la población que se ha estancado o retrocedido a partir de 2013; y, Ferrol y Ourense, que han sufrido un decrecimiento de la población desde la última década analizada, siendo el caso de Ferrol el más destacado, ya que desde la década de 1980 ha perdido población (en 1980 casi alcanzaba 90.000 habitantes) de forma continua provocada, entre otros factores, por la reconversión del sector naval, generadora de una crisis económica en la comarca.

Tabla 3.2: Municipios según la distribución por tamaño de población (año 2016)

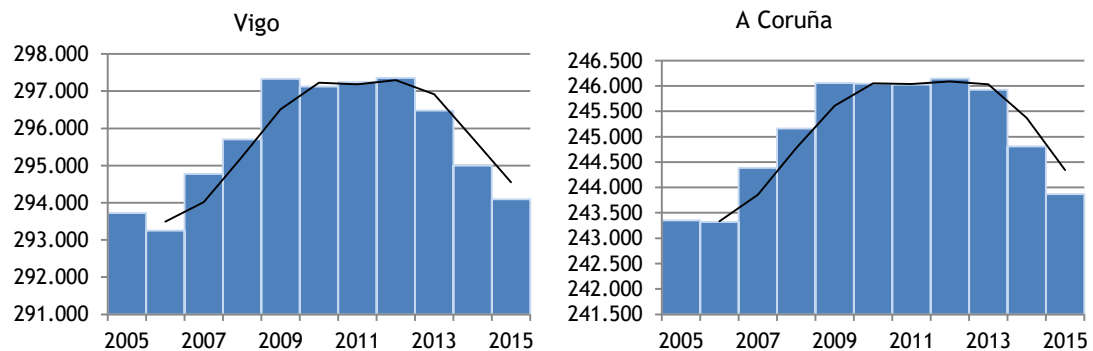
Tamaño	Nº de municipios		Población		% Población sobre total	
	España	Galicia	España	Galicia	España	Galicia
Pequeños						
<1.000 hab.	4.933	27	1.469.184	19.245	3,15	0,7
Medianos						
1.000-10.000 hab.	2.439	231	8.247.305	807.760	17,69	29,56
10.001-50.000 hab.	606	49	12.506.528	915.406	26,82	33,5
Grandes/muy grandes						
50.001-100.000 hab.	82	4	5.961.547	345.737	12,79	12,65
>100.001	62	3	18.439.818	644.199	39,55	23,58
Total	8.119	314	46.624.382	2.732.347	100	100

Fuente: Estadística del Padrón Continuo-INE.

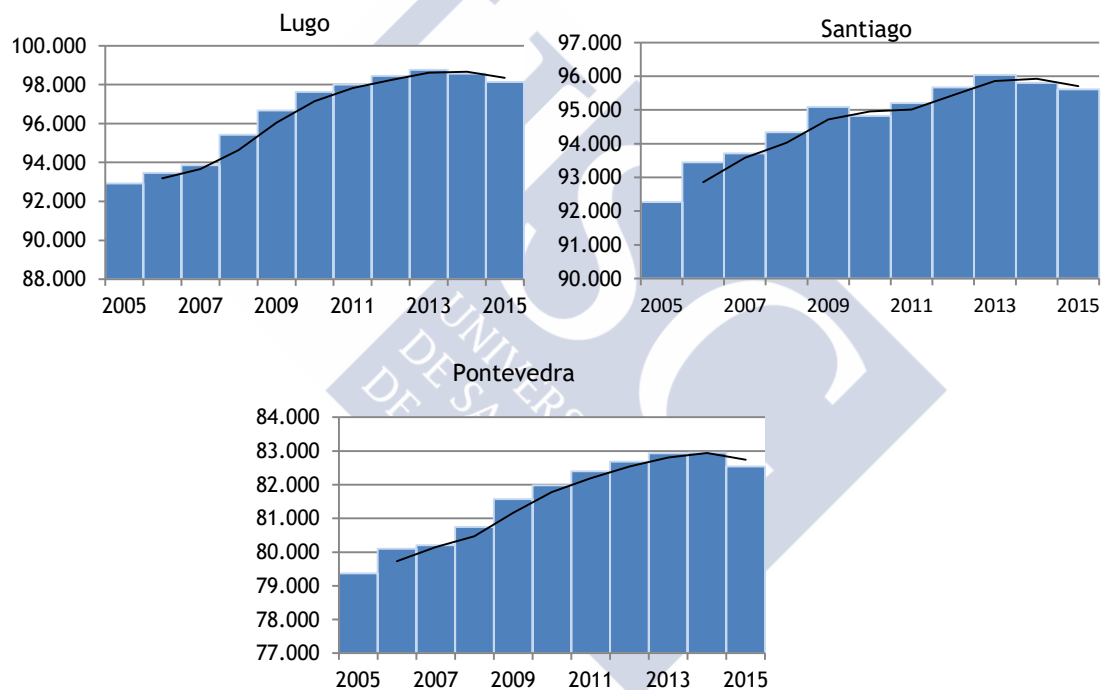
<sup>19</sup> Aunque se ha tratado en innumerables ocasiones la viabilidad de los servicios públicos locales en términos de economía y eficiencia, no ha sido hasta la LEP cuando se ha exigido la obligatoriedad de determinar el coste efectivo de los servicios, con el fin de lograr un control económico-presupuestario más riguroso y en materia de transparencia.

Gráfico 3.3: Evolución de la población en las principales ciudades de Galicia (2005-2015)

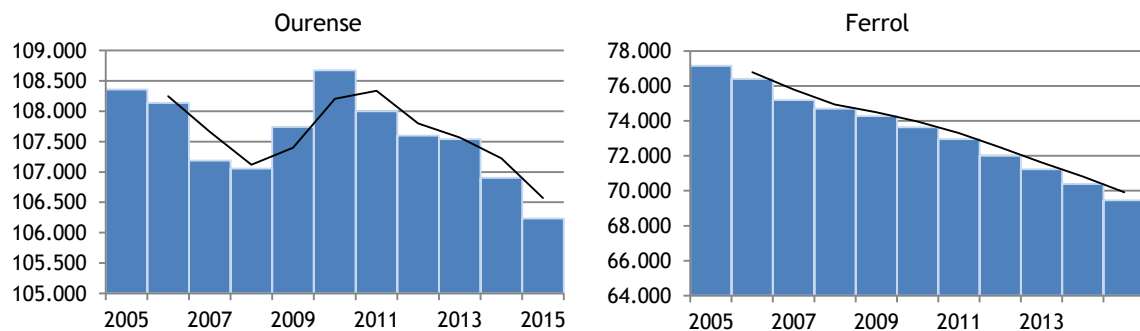
a) Estancamiento poblacional y merma en los últimos años



b) Crecimiento moderado de población



c) Caída prolongada de población



Fuente: IGE-Padrón continuo (revisado enero 2016).

El descenso tan acusado de población en los últimos años en las ciudades más importantes de Galicia confirmaría la gravedad de la crisis demográfica. Todas ellas pierden población, incluso Pontevedra, que había sido la única en marcar datos positivos. Pese a los cambios demográficos, se distinguen *dos Galicia*s: una Galicia rural y otra urbana. Sólo las siete ciudades representan casi la mitad del PIB autonómico y Vigo y A Coruña casi marcan una cuarta parte del valor añadido. En el plano demográfico, estas dos ciudades son, con diferencia, las más pobladas, aunque A Coruña supera a la primera de forma abrumante en la densidad de población y, si se tiene en cuenta sólo la localidad, el mayor núcleo poblacional corresponde a A Coruña, mientras que Vigo es el municipio con mayor número de habitantes.

Del mismo modo que a nivel demográfico se acentúan los contrastes, a nivel económico permanece esta relación, ya que a finales de 2014 las principales ciudades concentraban el 45% del PIB de Galicia<sup>20</sup>, y la comarca coruñesa era la más importante, destacando los centros industriales de Arteixo y As Pontes.

#### **4.1.1. Edad y dependencia**

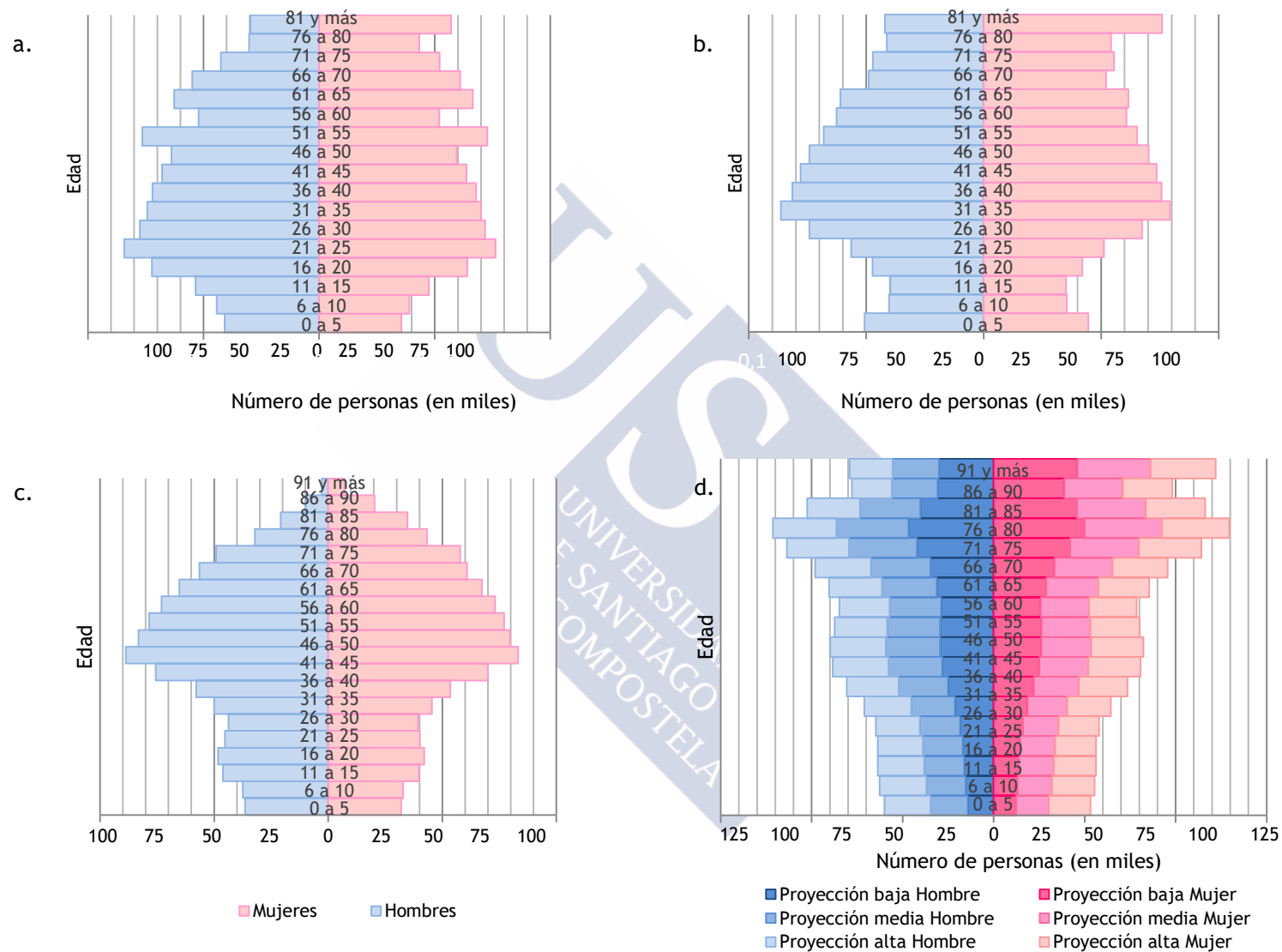
Así las cosas, Galicia es la quinta CA más habitada, aunque históricamente ha sufrido disminuciones de población constantes, y tampoco es una región receptora porque es la segunda región con menor población extranjera (3,3%) de España (INE, 2015), un precedente que no ha afectado al sistema público de bienestar de Galicia como alertaban muchos expertos en otro tipo de regiones. Es destacable la pérdida de población continua de Galicia en los últimos años (ver Gráfico 3.4, *Figura a*) y el incremento de la población adulta (*Figura b*), aunque las proyecciones a medio y largo plazo (*Figuras c y d*) presentan un escenario más radical en el que, además de descender la población, la pirámide demográfica se invertiría en 2050, debido a la baja tasa de natalidad y al envejecimiento continuo. Estas proyecciones marcadas por INE determinarían que Galicia perderá en esta década hasta el 5% de su población actual, y las mayores pérdidas de población en términos relativos se darían en las provincias de Lugo y Ourense (9,6% y 7,3%, respectivamente).

En este sentido, es necesario remarcar el alcance del envejecimiento de la población gallega (especialmente femenina) como un gran reto socioeconómico a medio y largo plazo y que tiene especial incidencia en los servicios públicos que se diseñan en la AL (así se constata en el *Plan Estratégico de Galicia 2015-2020*, en donde se han trazado estrategias para la recuperación poblacional). Aunque considerada como uno de los grandes hitos del último siglo, la longevidad es un factor determinante en perspectiva familiar y social en el incremento de demandantes de servicios sociales. El concepto de bienestar social es promovido por dos instituciones básicas: familia (ámbito privado) y ámbito público (*concellos* y Xunta de Galicia). Sin embargo, a pesar del envejecimiento progresivo y la persistencia del saldo vegetativo negativo desde la década de 1990, Galicia supera la densidad media de población nacional.

---

<sup>20</sup> EUROPA PRESS (2014, 19 de diciembre): “Las siete grandes ciudades gallegas concentran casi la mitad del PIB gallego”. La Voz de Galicia. Disponible en: [www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2014/12/19/siete-grandes-ciudades-gallegas-concentran-mitad-pib-gallego/00031418992234168873603.htm](http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2014/12/19/siete-grandes-ciudades-gallegas-concentran-mitad-pib-gallego/00031418992234168873603.htm).

Gráfico 3.4: Pirámides poblacionales de Galicia (año 2000 y 2010) y proyecciones para los años 2025 y 2050



Fuente: elaboración propia con datos del IGE.



Según estas proyecciones a medio plazo del INE, en el año 2025 la tasa de personas mayores de 65 años sobre el total de la población nacional superaría el 25%. Es aquí en donde la inscripción al padrón municipal se revela como un mecanismo fundamental en el conocimiento de la población local y su planificación de las políticas públicas, aunque esto no siempre ayuda a la respuesta efectiva de los servicios sociales. Teniendo en cuenta las proyecciones poblacionales (ver Gráfico 3.4) disponibles por el INE, los expertos auguran la persistencia de esta tendencia con un progresivo envejecimiento de la población y un retroceso en el número de habitantes globales que, de continuar la tendencia actual, las proyecciones más pesimistas sitúan a la población en datos similares al siglo XIX. En el caso de las proyecciones más positivas, seguiría manteniéndose la población fuertemente envejecida y el índice de envejecimiento superaría el 180%; es decir, de 100 individuos menores de 20 años, 180 serían mayores de 65.

El rápido proceso de envejecimiento de la población de Galicia —como ocurre en casi todos los países industrializados— se produce como consecuencia de la tasa de natalidad, que es una de las más bajas de España, y del aumento de la esperanza de vida, que no se produce libre de discapacidad o limitaciones funcionales (FANTOVA, 2014). Galicia es, además, una de las regiones europeas con una población media y una densidad baja, tanto en lo referido al saldo vegetativo (-10.299 en 2014), migratorio (-2.279 en 2014), índice de fertilidad (1,07 en 2014) o tasa de natalidad (7,17‰ en 2014). En la actualidad, las mujeres nacidas en España están a la cabeza entre las europeas más longevas (OMS), con 86,1 años frente a una media europea de 83,6, mientras los hombres se sitúan en 80,2 años frente a una media europea de 78,6. Según las cifras del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, en el último trimestre de 2015, había en la comunidad más de 65.000 personas con alguna dependencia reconocida, lo que en términos relativos suponía menos del 6% del total de la población gallega.

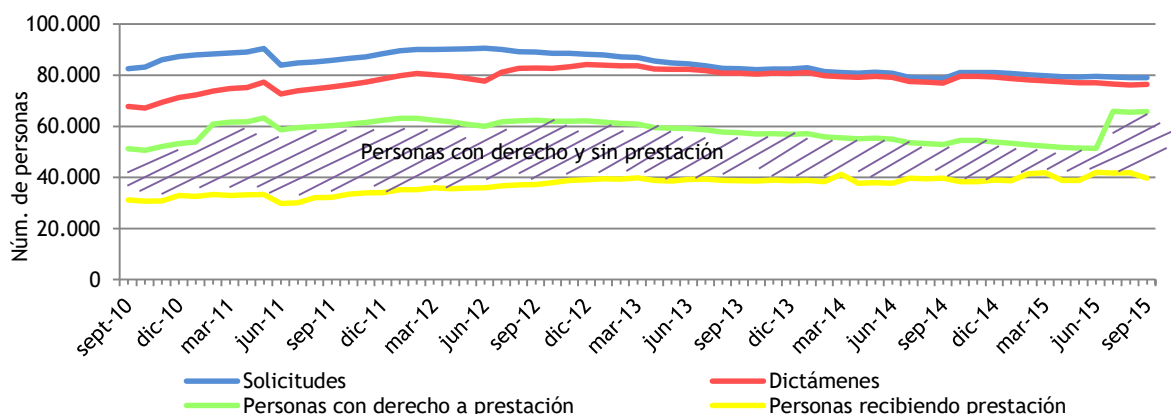
En este sentido, la proporción de solicitudes de dependencia se situaba en un nivel intermedio, superada por otras autonomías como Andalucía, Cataluña o Madrid en proporción de habitantes. A pesar de que esta situación inhabilitante se puede producir a cualquier edad, la proporción de personas con necesidades de ayuda para desarrollar sus actividades diarias aumenta previsiblemente a medida que los ciudadanos tienen una mayor edad<sup>21</sup>. Así, el colectivo de personas mayores de 80 años tiene un gran peso en el perfil general de beneficiarios con alguna prestación. Sumándole a este grupo los mayores de 65 años, la tasa asciende al 80% del total de beneficiarios con prestación. De media nacional, esta tasa representa menos del 2% del total de la población y Galicia en estos datos también está situada por debajo de la media nacional. Con esta proporción elevada, es razonable que el enfoque de los servicios sociales esté determinado hacia ese segmento poblacional. El estudio determina una clara asociación entre servicios sociales y edad, aunque existe una relación determinada por la variable sexo. Así, alrededor del 65% de las personas con dependencia pertenecían al colectivo femenino. Otro hecho constatable a tenor del estudio de los últimos 5 años de funcionamiento de la LAPAD es la proporción de solicitudes, dictámenes y personas reconocidas y beneficiarios de prestaciones económicas (ver Gráficos 3.5 y 3.6).

---

<sup>21</sup> Sin olvidarse que este enfoque repercute en la consolidación de la figura femenina en el ámbito doméstico como dispensador de esta ayuda de corte asistencial (RODRÍGUEZ CABRERO *ET AL*, 2011), además de que la reducción de los recursos en dependencia implica a las familias como el sustento principal de la asistencia (y se perpetúan estas circunstancias).



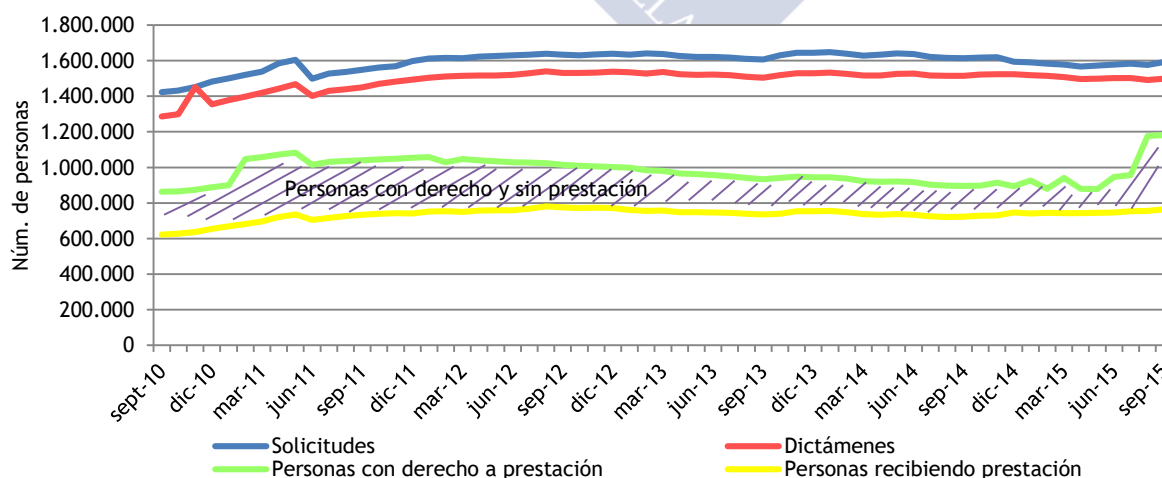
Gráfico 3.5: Evolución de las prestaciones en dependencia en Galicia entre septiembre de 2010 y 2015



Fuente: Información estadística del SAAD en [www.imserso.es](http://www.imserso.es).

A pesar de no ser del todo negativa la proporción generada entre solicitudes y dictámenes, los datos negativos se encuentran en el estado de aceptación de la situación de dependencia, porque la proporción entre personas atendidas y la de beneficiarias que esperan recibirla es excesivamente elevada, un hecho que ha constatado la insuficiencia pública para la atención a personas dependientes, agravado durante los últimos años. El XV Observatorio de Dependencia de 2015 constataba que la lista de espera en Galicia alcanzaba el 24%, mientras que la tasa de desatención se situaba en el 41%. Este documento elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales subrayaba dos causas para estos resultados: la penalización financiera de la AGE a las CCAA que apuestan por los servicios y la escasa integración de los servicios locales y autonómicos.

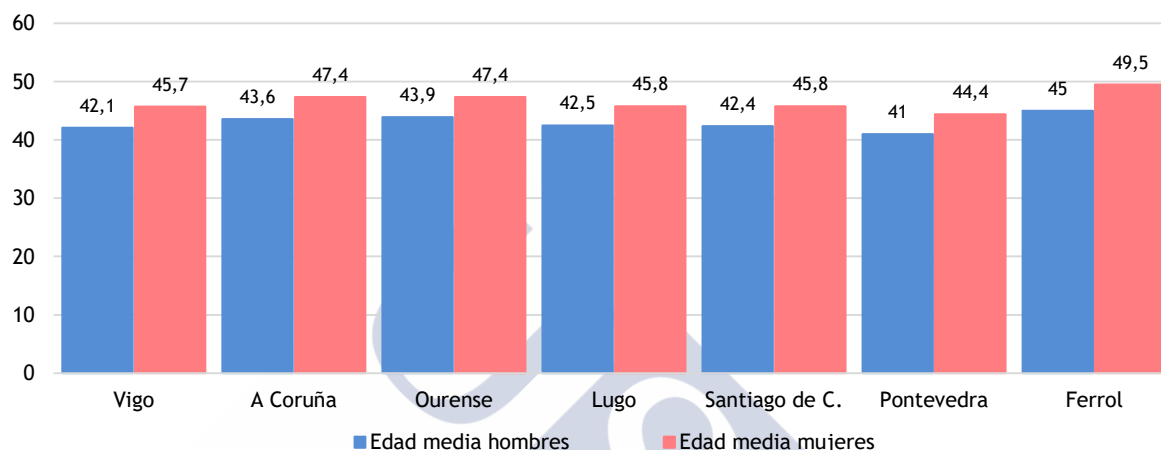
Gráfico 3.6: Evolución de las prestaciones en dependencia en España entre septiembre de 2010 y 2015



Fuente: Información estadística del SAAD en [www.imserso.es](http://www.imserso.es).

Aunque se ha registrado un aumento de las solicitudes, se da un relativo estancamiento o reducción de concesiones por parte de la AP y se origina una posible pauta de protección social basada en la asistencia y mercantilización de los cuidados en el espacio privado. Asimismo, de las ciudades cuya población supera el 36% del total de Galicia, A Coruña, Ourense y Lugo concentran el mayor número de población envejecida. En términos de edad media, sólo Ferrol supera la media de Galicia, mientras que Pontevedra tiene una media relativamente baja a diferencia de las otras poblaciones.

Gráfico 3.7: Edad media de la población de las 7 ciudades gallegas

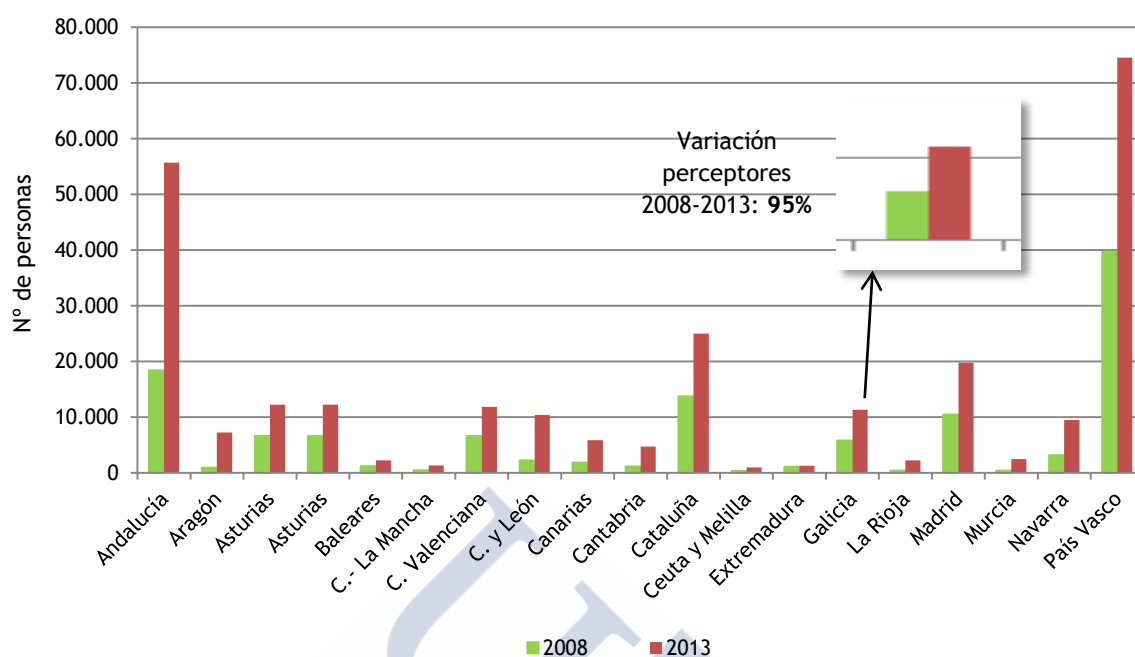


Fuente: IGE.

#### 4.1.2. Rentas y ayudas económicas

Como Fantova (2014) recoge de Zalacaín (2011), uno de los factores que mejor describe al EB español es el sistema de rentas mínimas, que explica la desigualdad de la realidad social. Las CCAA incluyen dentro de sus competencias autonómicas la posibilidad de ofrecer un ingreso mínimo garantizado en situaciones de necesidad probada como elemento subsidiario y residual del sistema de protección social español y como una fórmula de prevención de la pobreza a través de la política social. Sin embargo, como renta mínima de reinserción social en sentido pleno sólo podría ser entendida la del País Vasco, mientras que la CA gallega tiene restricciones que no autorizarían a calificarla de este modo. Los debates sobre la reorientación o pervivencia de esta política han sido puestos de manifiesto en numerosas ocasiones, en tanto que no cumplían con el objetivo de reinserción y perpetuaban esta situación en el tiempo. Ni la reformulación en plena bonanza económica hacia una red de servicios especializados ha modificado las perspectivas iniciales de oposición, aunque los colectivos a los que han ido dirigidos han salido reforzados en el catálogo de servicios sociales (RODRÍGUEZ CABRERO *ET AL*, 2011: 240 y ss). Los datos de esta renta mínima permiten ofrecer una fotografía para poder comprender la crisis económica existente y el factor marcadamente estructural de este hecho en la actualidad.

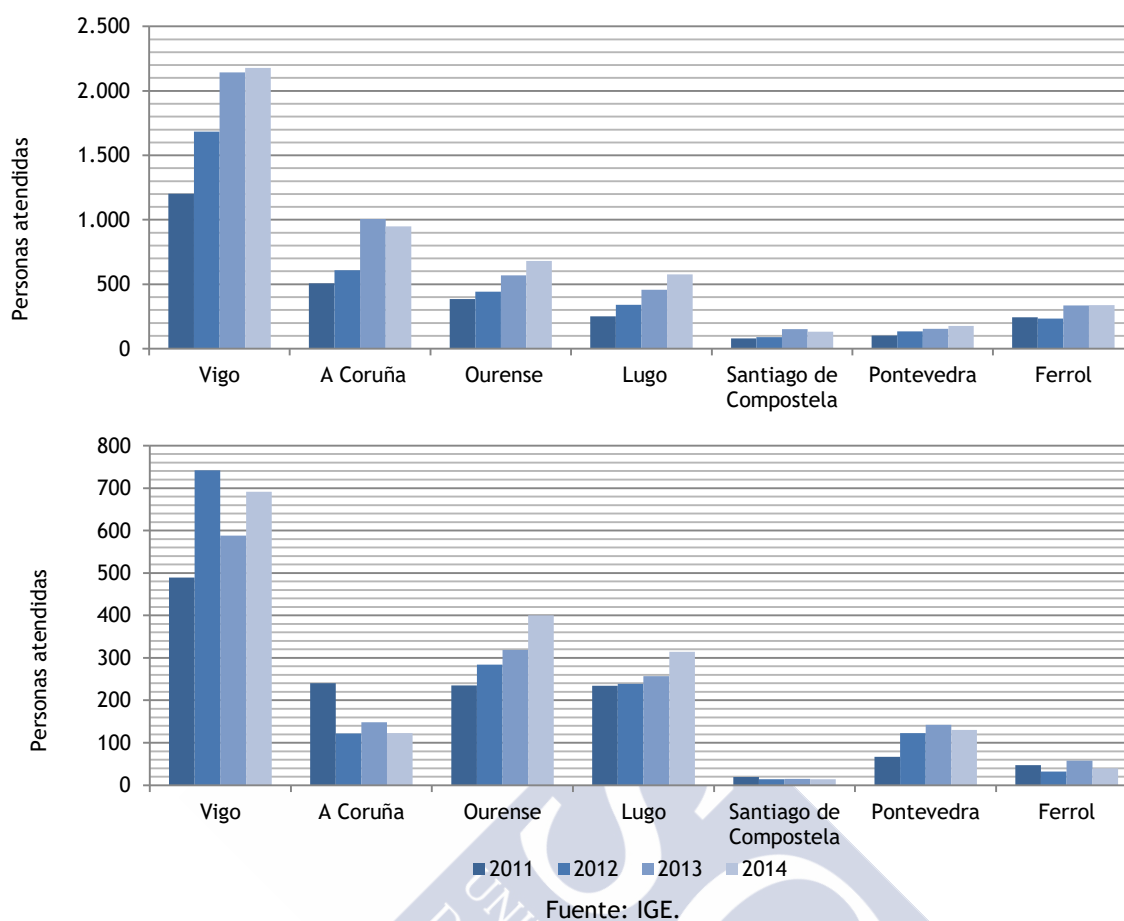
Gráfico 3.8: Perceptores de rentas mínimas por CCAA (año 2008 y 2013)



Fuente: Malgesini (2014).

Un informe de la Comisión Europea sobre las ayudas monetarias mínimas en España alertaba sobre el incremento del número de beneficiarios de rentas mínimas, de media del 126% entre los años 2008 y 2013 (MALGESINI, 2014). En Galicia, el incremento había sido inferior a la media nacional (ver Gráfico 3.8), y en el año 2013 había 11.282 beneficiarios de este tipo de ayudas económicas (RISGA y AES), aunque los datos de ese mismo año de la *Consellería de Traballo e Benestar* ampliaban esta cobertura a 11.953. Este tipo de ayudas económicas integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales han sido concebidas como retórica garantista de refuerzo de la inserción social y laboral, pero no son un indicador preciso de la intensidad protectora. En el caso concreto de Galicia, esta concepción estructural de la pobreza y exclusión social también se antoja peligrosa al sumar las AES (*Axuda de Emerxencia Social*) gestionadas por los ayuntamientos a los datos de la RISGA (*Renta de Integración Social de Galicia*). Vigo encabeza el número de beneficiarios en prestaciones de RISGA y AES en Galicia, marcando una gran distancia con la segunda ciudad más poblada en términos absolutos (Gráfico 3.9). La persistencia de la crisis económica y el mercado laboral tan sesgado han influido en la pobreza y la exclusión social de Galicia caracterizadas, como en otras regiones de España, por el nuevo perfil de pobreza asociada a la pérdida de empleo y el desempleo de larga duración. Ante ello, el peligro al que se enfrentan las AAPP es al de una situación agravada y crónica que sume mayor dependencia económica en un sistema de protección tan complejo y fracturado como el actual que, además, añade requisitos más estrictos para solicitar recursos.

Gráfico 3.9: Perceptores de RISGA y AGE en las siete ciudades (2011-2015)



Sin embargo, estas ayudas económicas están marcadas por la temporalidad de las concesiones y las AALL han suplido esta ausencia estatal y autonómica aportando partidas específicas para estas situaciones, que han ido creciendo a medida que ha avanzado la crisis. Sólo en legislatura estudiada, el número de personas atendidas a través de la AES había descendido en A Coruña, Santiago y Ferrol. La tendencia había sido en crecimiento en el resto de ciudades, gobernadas en ese momento por gobiernos de ideología de izquierda.

#### 4.2. EL FACTOR POLÍTICO

La selección de los concejales dedicados a cada concejalía está determinada por su relación con el alcalde, antes que los conocimientos que dispongan de gestión o servicios sociales, como ejemplarizaban los casos seleccionados. De ello, los académicos apuntaban la presión que padecen los representantes políticos en las luchas internas del partido como principio rector del funcionamiento local (NIETO, 2008; BENITO, 2008).

Tabla 3.3: Representación de votos y concejales de PPdeG, PsdeG y BNG en las elecciones municipales de 2003, 2007, 2011 y 2015

Vigo									
	PPdeG			PSdeG			BNG		
	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales
2015	28.874	20,47	7	73.074	51,08	17	6.800	4,82	0
2011	61.616	42,39	13	50.045	34,43	11	16.374	11,26	3
2007	66.559	44,12	13	44.398	29,43	9	28.030	18,58	5
2003	52.598	33,11	10	44.497	28,01	8	39.387	24,79	7

A Coruña*												
	PPdeG			PSdeG			BNG			MAREA		
	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.
2015	36.838	30,89	10	21.874	18,34	6	6.807	5,71	1	36.842	30,89	10
2011	51.286	43,62	14	31.341	26,66	8	14.165	12,05	4	-	-	-
2007	37.087	31,43	10	41.290	35	11	24.415	20,69	6	-	-	-
2003	30.083	24,06	7	57.150	45,7	14	28.382	22,7	6	-	-	-

Ourense*									
	PPdeG			PSdeG			BNG		
	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales
2015	16.345	30,93	10	10.070	19,06	6	2.420	4,58	0
2011	21.564	37,84	11	20.896	36,67	11	6.146	10,79	3
2007	26.160	42,25	13	16.428	26,53	8	12.253	19,79	6
2003	28.841	46,48	14	12.187	19,64	6	15.165	24,44	7

Lugo									
	PPdeG			PSdeG			BNG		
	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales
2015	15.132	31,99	9	13.959	29,51	8	4.098	8,66	2
2011	22.853	44,21	12	19.840	38,38	11	4.663	9,02	2
2007	18.428	35,51	9	23.375	45,04	12	7.417	14,17	4
2003	18.063	33,03	9	28.089	51,36	13	6.285	11,49	3

Santiago de Compostela												
	PPdeG			PSdeG			BNG			Compostela Aberta		
	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.
2015	15.869	33,61	9	6.919	14,65	4	3.277	6,94	2	16.327	34,58	10
2011	20.751	43,28	13	14.846	30,96	9	6.370	13,28	3	-	-	-
2007	18.664	39,01	11	18.270	38,19	10	7.871	16,45	4	-	-	-
2003	18.489	36,4	10	20.481	40,32	11	8.507	16,75	4	-	-	-

Pontevedra									
	PPdeG			PSdeG			BNG		
	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales	Votos	%	Concejales
2015	10.725	27,1	7	4.277	10,81	3	17.050	43,08	12
2011	17.244	39,52	11	5.803	13,3	3	17.130	39,26	11
2007	19.387	44,15	12	9.807	22,33	6	12.412	28,26	7
2003	15.946	35,68	10	8.004	17,91	5	17.400	38,93	10

Ferrol*												
	PPdeG			PSdeG			BNG			Ferrol en Común		
	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.	Votos	%	Conc.
2015	11.730	36,1	11	5.955	18,33	5	2.432	7,48	2	7.142	21,98	6
2011	14.974	43,72	13	8.273	24,16	7	3.160	9,23	2	-	-	-
2007	9.400	25,63	7	11.842	32,29	9	3.219	8,78	2	-	-	-
2003	10.231	24,48	7	5.433	13	4	9.458	22,63	6	-	-	-

\* Se excluyen los resultados de EU-IU, EU-V, DO (Democracia Ourensana) e IF (Independientes por Ferrol).

Fuente: Ministerio del Interior.

Asimismo, los casos seleccionados abarcan un periodo delimitado por la transición de lo que se ha dado en llamar *vieja y nueva política*, con un punto de inflexión entre las mayorías absolutas y la incursión de las fuerzas emergentes y la necesidad de pactos para poder disponer de gobiernos estables. La Tabla 3.3 muestra cómo estas nuevas pautas electorales en las siete principales ciudades de Galicia reflejaron el alto grado de identificación política de los ciudadanos y cómo algunas ciudades eran bastiones territoriales y dejaban poco margen a la sorpresa electoral. La última cita electoral de 2015 ha favorecido la entrada de coaliciones emergentes que han dado la victoria a formaciones izquierda en los tres *concellos* de la provincia coruñesa y han cambiado el color del gobierno con respecto a la legislatura estudiada, cuando estuvo gobernando con mayoría absoluta el PPdeG. Por su parte, el liderazgo y personalismo del jefe de gobierno sumado a su estadía, a la marcada falta de competidores naturales, así como el peso de la larga duración de las dos ciudades pontevedresas reafirmaron estos gobiernos locales (en Vigo el voto creció en favor del PSdeG). En el caso de las ciudades de Lugo y Ourense —con condiciones de partida similares: procesos judiciales que afectaban a la dirección política—, los pactos han sido necesarios para la continuidad del primer equipo de gobierno (con otro número uno) y el cambio de gobierno en Ourense para el PPdeG.

Los tres principales partidos con mando en la legislatura estudiada 2011-2015 mantenían una ideología reflejada en el discurso de los concejales entrevistados y en su visión sesgada —o parcial— de la gestión de los servicios sociales y la realidad local, además del predominio del discurso propagandístico y retórico. De hecho, a través de la afirmación de compromisos políticos actuales y futuros se intentaban solucionar meras propuestas administrativas propias de la gestión burocrática que habían degenerado en muchas de las situaciones presentes.

No se podría definir con otra palabra que escepticismo lo que provocaban algunos de los argumentos de los representantes políticos locales en tanto que a nivel local las consignas partidistas se volvían más provincialistas y localistas, además de estar enfocados al corto plazo de cara a las inminentes elecciones municipales y generales de 2015. Los concejales eran conscientes de la confianza que la ciudadanía otorgaba a nivel personal a otro vecino y equipo municipal por lo que contemplaban su cargo como la interpretación del nexo de unión entre la identificación local y el programa electoral. En este sentido, el debate estaba principalmente articulado por el eje PSOE-PP y la pauta política de realizar declaraciones descontextualizadas provocando alternativas claras entre izquierda y derecha, de forma que los concejales eran conscientes de su papel local como tercer pilar en la estructura territorial del Estado y como factor de responsabilidad y repercusión en el logro o fracaso de su gestión y el éxito de la victoria de su partido en un contexto electoral más amplio.

Como fotografía de esta parte de la realidad política, los SSM fueron un referente muy significativo para pronosticar resultados en la defensa de las preferencias de este ámbito sectorial. El perfil programático en este asunto a nivel general de partidos y realidades locales permitiría apuntar algunos elementos y resaltar la relevancia de estos cambios entre el ámbito local y nacional o autonómico (ver Tabla 3.3).



Tabla 3.4: Resumen de ideas relativas al modelo institucional, gestión y visión de los SSM en los programas electorales de las elecciones locales de 2011

	Reforma de la estructura institucional local	Modelo defendido en la gestión de los SSM	Visión de los SSM en la situación de crisis
Programa PPdeG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de creación de una ley centrada en el sistema competencial y confirmación del modelo de financiación y coordinación administrativa</li> <li>- Racionalidad y eficiencia administrativa</li> <li>- Austeridad como criterio prioritario de la AL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de la colaboración público-privada a través de la externalización de servicios como medida de mantenimiento del EB</li> <li>- Libre elección de servicios como alternativa a la prestación pública y fomento de la labor de la iniciativa social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La familia es concebida como la primera sociedad del bienestar</li> <li>- Apuesta por el término <i>bienestar</i> frente al uso de <i>servicios sociales</i></li> <li>- Principales colectivos: personas mayores, familias, autonomía personal, lucha contra la violencia de género (sin medidas específicas)</li> <li>- Necesidad de coordinación de los niveles asistenciales</li> </ul>
Programa PsdeG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de propuestas relativas a la racionalización local y tendencia a la permanencia del actual modelo local</li> <li>- Se posponen los cambios relativos a la financiación local cuando se consolide la recuperación económica</li> </ul>	Modelo público de gestión y apuesta por la titularidad pública de los servicios. Se ofrece la alternativa de una gestión modulada con criterios empresariales de gestión y colaboración con el Tercer Sector.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento del Sistema Público de Servicios Sociales como la mejor opción en tanto a cercanía y calidad</li> <li>- Exigencia en la evaluación de los sistemas de dependencia desde el ámbito local</li> <li>- Exigencia de rentabilización de los recursos en materia social (sin más concreciones)</li> </ul>
Programa BNG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Racionalización local a través de la prestación de servicios (comarcas) y nueva financiación local</li> <li>- Reducción y atribución de las competencias de las Administraciones provinciales a las locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo público de gestión y apuesta por la titularidad pública de los servicios a través de fórmulas de colaboración institucional entre Xunta y ayuntamientos de la misma área geográfica</li> <li>- Necesidad de aumento las partidas presupuestarias destinadas a gasto social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los <i>concellos</i> son definidos como <i>pilares del bienestar</i>.</li> <li>- Recuperan la entidad del CGSIB (o ente similar) para la coordinación interadministrativa</li> <li>- Reconocimiento de las prestaciones básicas actuales y el servicio de ayuda en el hogar</li> <li>- Creación de la Oficina de Información al Migrante</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

El énfasis programático de los miembros del PPdeG estaba centrado en destacar la sumisión a las competencias en SSM en la AA y destacaba los objetivos financieros como claves en la gestión pública. Los concejales subrayaban la racionalidad y eficiencia administrativa, si bien valoraban el aumento de los presupuestos locales destinados al gasto social como factor de éxito, contrariamente a lo dispuesto en el programa electoral. Asimismo, se mantenía el interés por el fomento de la colaboración público-privada, aunque el discurso predominante no estaba centrado en la libre elección individual de los ciudadanos para obtener bienestar, sino que reforzaban la imagen de los SSM como sistema fundamental para mejorar la vida de sus ciudadanos.

Los representantes socialistas criticaban el caos organizativo y competencial y su punto de partida era menos moderado al señalar la destrucción del EB tradicional y la imposibilidad de medios para poder prestar de forma adecuada los SSM. Los concejales expresaban, a diferencia del programa electoral del PSdeG, propuestas relativas a la



racionalización local, como la externalización de determinados servicios en el ámbito municipal como la asistencia domiciliaria, y señalaban el papel básico de la AL para el mantenimiento del Sistema Público de Servicios Sociales.

En el caso del BNG, la única representante política criticaba la vacilación competencial expresada en la legislación reciente y su discurso era más localista y dirigido a la obligación del gobierno local en actuar en las competencias que les eran propias exclusivamente, una línea muy diferente a la del programa electoral, ya que se basaba en los cambios legislativos ya tomados, y eran diametralmente opuestos a la defensa previa de la formación política: si bien los *concellos* eran definidos como pilares del bienestar y la reforma local los reducía a un mero papel informativo y de emergencia social. La política local de este partido en Pontevedra también matizaba que se debía cumplir la norma y reducir formalmente las competencias municipales y asegurar el papel de la AL en el reconocimiento de prestaciones básicas únicamente.

La impronta programática de ambas formaciones mostraba la sensibilización en el desarrollo de las actividades para personas mayores, la inclusión social y la lucha contra la violencia de género, si bien reconocían las dificultades objetivas de la AL para evitar o dar soluciones a conflictos que pudiesen derivarse de los SSM. Reconocían, al mismo tiempo, la necesidad de colaboración directa con la Xunta de Galicia como articulador de todas estas directrices. Además, proyectaban una dimensión de coparticipación con las entidades del Tercer Sector como representantes de gran parte de las prioridades sociales.

La aplicación del MP en la AL gallega depende de la amplitud de perspectivas de cada representante político. Sin embargo, esta posibilidad está muy limitada debido a la escasa formación o preparación de los concejales y a la inmovilidad del personal de la AP en las nuevas estrategias de gestión pública. Asimismo, la línea argumentativa de cada representante político queda consolidada en mandatos locales personalistas en los que la gestión de los servicios sociales (y la perspectiva de los mismos) queda consolidada con la tendencia ideológica y partidista de cada gobierno local. Es decir, la línea que separa lo puramente político de lo social se desdibuja para intentar favorecer los determinados valores y hábitos locales, aunque sin desvincularse del marco normativo en el que se insertan. De hecho, construyen su discurso en base a prestaciones públicas impulsadas sobre su mandato para dar mayor solidez a sus respuestas. Los objetivos de las concejalías se diluyen en la atención de emergencia y los mandatos locales tienden a la personalización de sus dirigentes. A excepción de los nuevos gobiernos locales, en la mayoría de ciudades se han alternado los gobiernos de PP y PsdeG (apoyado en ocasiones puntuales por el BNG) sucesivamente con mayor o menos éxito electoral.

La visión en la gestión que tiene la sociedad de los servicios sociales concuerda con las tendencias legislativas más recientes, si bien esta línea tampoco se identifica con las exigencias localistas de la política local que suele recordar que para los ciudadanos la AL es la más cercana a ellos. Según el CIS (Encuesta 2765), los encuestados a la pregunta de quién consideran que debe ser el responsable de los servicios sociales, identifican a las CCAA seguidas por la AGE, mientras que los ayuntamientos aparecen en un tercer lugar. Al pasar a las preferencias, el Gobierno central es la instancia preferida, mientras que se reduce significativamente el peso de la AL. Asimismo, pervive una intolerancia importante a los recortes en servicios sociales. Con respecto a las AALL, las relaciones con la ciudadanía por parte de los dirigentes locales juegan un papel prioritario en las características y prioridades los gobiernos locales, anteponiéndose o contradiciendo, en ocasiones, a las líneas del partido. A pesar de ello, todavía es complicado entender que se

ha producido un cambio en la cultura organizativa, ya que mucho de estos ayuntamientos, a excepción de las dos ciudades más pobladas, todavía no han superado esta transformación hacia el *municipio de servicios* o los *militantes de servicios* (PUIG, 1998).

Tabla 3.5: Niveles de gobierno gestores de los servicios sociales. Responsables actuales y preferencias (año 2015)

	Responsable actual	Preferencia
UE	1.1	2.9
AGE	31.4	40.3
CCAA	38.9	32.6
Ayuntamientos	13.2	12.0
NS/NC	15.5	12.1

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del CIS 2765, P.23 y 24: *de las siguientes instituciones, en la actualidad, ¿cuál cree usted que es la principal responsable de gestionar servicios sociales? y ¿y cuál cree Ud. que debe ser la principal responsable de gestionar...?*



## CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL ENTORNO SOCIOPOLÍTICO: BIENESTAR SOCIAL Y SISTEMA PÚBLICO

*El Gobierno es una herramienta para el bienestar del Pueblo, pero si lo hacemos al revés, esto es, que el Gobierno se convierta en un fin y el Pueblo la herramienta para nutrirlo, todo Estado pierde su sentido.*

—JORGE VALÍN

Es imposible determinar el alcance que puede suponer el término *bienestar* en la sociedad y el propio individuo sin asociarlo a otros conceptos como *felicidad* o *calidad de vida*. Si partimos de la acepción que denomina al hecho de que la persona *esté física y emocionalmente bien* (DRAE) o *a la sensación de tranquilidad y satisfacción* (DRAG), las necesidades y recursos tomados para lograr estos fines de bienestar pueden llegar a ser infinitos, como pregonaba Abraham Maslow en su jerarquía piramidal<sup>22</sup>. También habría que invocar el famoso art. 13 de la Constitución de Cádiz de 1812 de que el objetivo del gobierno era la felicidad de la Nación (y el fin de la sociedad el bienestar de los individuos que la componen), un argumento que abría un abanico de posibilidades interpretativas. De hecho, la OCDE acuñó un número limitado de necesidades que permitían partir de un mínimo de calidad de vida: salud, desarrollo individual por medio de la educación, empleo remunerado, ocio y tiempo libre satisfactorio, medio físico adecuado, seguridad personal y capacidad de adquisición y goce de bienes y servicios (CAMARERO, 1987). Sin embargo, el mismo mecanismo de catalogación de necesidades limitadas es una quimera y el concepto de *bienestar social* es mucho más amplio que otros relacionados con él y que se pretende dar respuesta a través del Sector Público, como pueden ser los *servicios sociales* o la *asistencia social*, como es un bien a promover y proteger por parte de la política social (FANTOVA, 2014), aunque en ocasiones, sean los propios objetivos de estos servicios sociales demasiado ambiciosos y abarquen otras áreas de la política social (educación y cultura, sanidad, medio ambiente...).

Al valorar el significado del término EB<sup>23</sup>, de invención europea (MORENO, 2003) y de construcción institucional histórica (MONTAGUT, 2014), se constataba, por lo tanto, la interacción de los poderes públicos y agentes privados e informales (familia, vecinos, amigos) y las entidades mercantiles o no lucrativas, que unidas pueden conquistar la mejora o bienestar de los individuos (ALEMÁN Y GARCÍA, 1999). Partiendo de esta concepción, no se podría tampoco disociar el *bienestar individual* y el *bienestar público* (ALEMÁN Y GARCÉS, 1998), aunque también es preciso introducir la premisa de que el

<sup>22</sup> Linn (1990) contribuyó a una revisión de este modelo de necesidades con el *Paradigma de Supervivencia*, compuesto por las necesidades psicológicas, seguridad del individuo, placer, bienestar del grupo, identidad social y el hecho de emparejarse.

<sup>23</sup> Pierre Rosanvallon denominaba *Estado Providencia*, como una extensión del Estado Protector moderno clásico del siglo XVIII que defendía los derechos individuales del hombre (FURLANI, 2009). Por su parte, Camarero Santamaría (1998: 55 y ss) situaba el origen de la expresión en la obra *Citizens and Churchmen* (1941) del arzobispo de York, William Temple, que contraponía esta definición con las coetáneas de *Power State* y *Warfare State* de la Alemania Nazi.

ciudadano ha olvidado vivir sin el Estado y éste ha ido creciendo a costa de la sociedad (RALLO, 2014). Asumiendo el factor de mejora del bienestar individual y colectivo de la ciudadanía<sup>24</sup>, se consolidó a finales del siglo XIX en las democracias avanzadas europeas una red de protección y seguro para los ciudadanos conocida globalmente como EB, que todavía perdura en el tiempo pese a alcanzar resultados equivalentes a décadas precedentes para el bienestar del ciudadano con la gestión estatal (pleno empleo, provisión de servicios básicos, prevención y lucha contra la pobreza, etc.).

En las sociedades industriales de antaño, la población confiaba en que sus gobiernos les proporcionasen bienestar, por lo que en estas sociedades, los niveles altos de bienestar subjetivo se habían convertido en una condición necesaria —aunque no suficiente— para la legitimidad (y estabilidad) de la democracia<sup>25</sup>. En este sentido, el grado de bienestar subjetivo predominante en una sociedad era un atributo cultural razonablemente estable. Asimismo, se instalaba la idea de que las sociedades que mostraban un sentimiento relativamente fuerte de bienestar subjetivo tendían a ser democracias más estables (VILAS NOGUEIRA, 2001: 1.324-1.325; ELLISON, 2005). Adviértase que tras los resultados de la Encuesta Mundial de Valores (*World Values Surveys*) o el Eurobarómetro (*European Values Systems Study Group*) de 2014, se constataba desde el inicio de la crisis que este aparente bienestar contrastaba con el pesimismo de la sociedad europea sobre la perspectiva a largo plazo de los individuos y el futuro de las nuevas generaciones.

De todas estas tendencias que describen el panorama actual, es debido tomar en consideración las conclusiones de Liddle y Latham (MULAS-GRANADOS, 2010: 50) sobre la dificultad de generar mecanismos novedosos en las sociedades europeas para adaptarse a los cambios del EB que se han conocido hasta ahora. Asa Briggs (FLORA Y HEIDENHEIMER, 1995) definía el EB como:

*(...) El Estado en el que el poder organizado es deliberadamente empleado (hacia las políticas y la administración) en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado en, como mínimo, tres direcciones —primero, mediante la garantía de los individuos y las familias en un ingreso mínimo independientemente del valor que tiene el mercado en la sociedad; segundo, por la reducción de la magnitud de inseguridad al permitir que los individuos y las familias puedan cumplir con ciertas “contingencias sociales” (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que conducirían de otra manera a la crisis individual y familiar; y el tercero, a asegurar que todos los ciudadanos sin distinción de status o clases ofrecen los mejores estándares disponibles en relación con un determinado rango acordado de los servicios sociales—.*

El EB se concibe como el encargado de aplicar políticas encaminadas a corregir los aspectos negativos de la desigualdad social a través del principio de solidaridad mediante sistemas de protección social (sin olvidar nunca que esta fórmula estatista es, sobre todo, un proyecto político producto de reivindicaciones sociales). Otra posible definición del EB era la que presentaban las profesoras Barroso y Castro (2010: 9): *El EB es un conjunto de actividades, medidas y normas a las que recurre el poder estatal con el fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, ya sean estos los trabajadores o la población*

<sup>24</sup> Richard M. Titmuss (considerado por la *London School of Economics* el primer erudito en tratar de forma práctica y reformista la política social) se refiere a la división social del bienestar para reducir mecanismos, porque no es posible entender el impacto de las políticas sociales sin eso: *bienestar social* (son los servicios sociales, incluyendo los beneficios), *bienestar fiscal* (el bienestar distribuido directa o indirectamente hacia el sistema de impuestos) y el *bienestar ocupacional* (el bienestar promovido como parte del empleo). En esta clasificación, también se puede incluir el *bienestar legal* (redistribución hacia los tribunales) y los beneficios y servicios promovidos por el sector informal o voluntariado (revisado por CASTLES ET AL, 2012).

<sup>25</sup> Aunque se hagan referencias al concepto democracia a lo largo de este documento, ésta no es una investigación que dé lugar a tal discusión, aporte nuevas teorías o defensa de la misma. Numerosos académicos ya lo han hecho magistralmente y desde multitud de prismas (Tocqueville, Schumpeter, Crozier, Dahl, Held, Sartori, etc.).

en general. Las autoras destacaban el papel *revisable* del Estado para actuar e intentar paliar los errores de la economía de mercado, perpetuar el sistema y mantener el equilibrio entre eficacia y equidad (en el ámbito de la vejez, enfermedad, empleo, educación, exclusión social, sanidad, etc.). Además de estas funciones económicas y sociales, Rodríguez Cabrero (2004: 16) le atribuía una función política, como garante de la estabilidad democrática, mientras que Castells y Himanen (2002), al explicar el éxito del modelo finlandés, precisaban que uno de los grandes factores de éxito de ese EB —ejemplo mundial de eficiencia y eficacia— fue el papel de guía y emancipador de la economía a los designios públicos e intervencionistas en todo tipo de áreas económicas (así como el sentimiento nacional y la identidad cultural).

Marcar la génesis del EB comprende retrotraerse hasta el inicio de la formación<sup>26</sup> del propio Estado social<sup>27</sup> (frente al anterior Estado liberal burgués). El EB nació asociado a la depresión social y económica de finales del siglo XIX<sup>28</sup> y se expandió con las transformaciones políticas y las desigualdades sociales que se multiplicaron en los principales países occidentales capitalistas tras la IIGM (WILENSKY, 1975; GIDDENS, 1973; ALEMÁN Y GARCÉS, 1996; CASTLES ET AL, 2012) y el fracaso del *laissez faire* (HOBBSBAWM, 2007). Esta *perspectiva funcionalista* convive con otros autores que consideraron que la relevancia de la industrialización tiene más que ver con la movilización social y política producida por ella (FLORA Y HEIDENEIMER, 1981; KORPI, 1983; HICKS Y ESPING-ANDERSEN, 2005). Las movilizaciones motivadas por las condiciones de trabajo de la clase obrera germinaron a finales del siglo XIX, al tiempo que los sindicatos obreros transformaron sus reivindicaciones en demandas a los partidos políticos. Con estas aptitudes se multiplicaron estas exigencias, que fueron una realidad con la constitución del sistema de seguridad social de Bismarck, aunque existieron antecedentes a estas políticas sociales administradas con la formación del EB<sup>29</sup>. Como encargado de dar respuesta a estos derechos sociales y cubrir la provisión mínima a las necesidades básicas de los individuos, se establecieron los objetivos del EB, para moderar

<sup>26</sup> Todo EB sería una forma de Estado Social, pero no todo Estado Social se materializaría necesariamente en un EB (...). Qué duda cabe de que la forma histórica que el Estado Social ha adoptado en España y en toda Europa ha sido la del EB. El debate y la misma existencia de la Política Social moderna se sitúan, pues, en este marco, sin que perdamos nunca de vista la íntima conexión que tiene con la figura del Estado Social y su contenido (CASADO en ALEMÁN Y GARCÉS, 1998: 39).

<sup>27</sup> El Estado se vincula a la familia con los cambios demográficos (políticas natalistas), la redistribución horizontal entre los progenitores y los que no tienen hijos, alivio de la pobreza (necesidad de dar empleo a través de políticas públicas) y la igualdad de género (prevenir las crisis ocasionadas por las disfunciones familiares). Parejo Alfonso (2010) lo equipara a un *Estado administrativo*, basado en las políticas públicas que son formalizadas legislativamente y se centran en la intervención pública para la consecución de la igualdad real.

<sup>28</sup> Se le atribuye a la encíclica del papa León XIII una de las influencias más poderosas en este nuevo modelo social. En 1891 el *Rerum Novarum* ponía de manifiesto las deplorables condiciones de vida de la clase obrera y sustentaba la justicia social fundamentada en la idea de que no todas las desigualdades poseían un origen natural (MORENO, 2000; VAN KERSBERGEN, 1995). Otros autores apuntaban también, como Moreno a la doctrina social católica —pese a no gozar de excesivo interés científico— como estandarte de las políticas sociales y la expansión de los sistemas de bienestar en Europa (VAN KERSBERGEN, 1995; HUBER Y STEPHENS, 2001; VAN KERSBERGEN Y MANOW, 2009). Los partidos democristianos asumieron decisiones políticas importantes en el periodo de entreguerras, sobre todo en países como Bélgica, Austria, Alemania, Holanda y, en menor medida, en Francia e Italia. Este movimiento ha promovido la responsabilidad del individuo en la financiación de la estructura de la seguridad social, al reducir la participación del Estado a expensas de empleados-empleadores y la solidaridad de las familias, reconociéndose como un sistema económico casi justo (pero intensificando la caridad, siendo ésta un valor que legitima y no critica la desigualdad social) (VAN KERSBERGEN, 1995).

<sup>29</sup> *The Elisabeth Poor Laws* (finales del s. XVI en Inglaterra y Gales), los *estados ilusionistas* de Federico de Prusia y los emperadores del Imperio Austrohúngaro, la constitución de la Revolución francesa (1793), el *Speenhamland System* (1795), la posterior legislación británica sobre los pobres con la *Reform Bill* de 1832 y la *Poor Law Amendment Act*, de 1834) (DONATI, 2002). Las *Poor Laws* mostraban la pobreza como una situación inevitable y de responsabilidad de las propias personas, propia de las tesis neoliberales que predominaban en ese momento y que tras la propia supervivencia y ayuda familiar, se recurría al Estado como última opción (MCCOY Y PEDDLE, 2012: 66-67; GONZÁLEZ SEARA en MUÑOZ MACHADO, 2000).



y paliar los errores de la economía de mercado. En este contexto, se generaron en todos los países diferentes tipos de prestaciones, transformadas en *derechos sociales*<sup>30</sup> con carácter universal a todos los ciudadanos<sup>31</sup> por la propia condición humana y facilitadores del acceso a los medios necesarios para poder gozar de unas condiciones de vida dignas (creaban una nueva concepción: el Estado Social de Derecho —término impulsado por Carlo Schmid, usado en la Constitución de Weimar de 1919<sup>32</sup> y popularizado por Herman Heller—, que goza de arraigo en la doctrina jurídica actual, la cual incorpora la *participación política* de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, con la universalización del concepto de ciudadanía). En particular, la doctrina constitucionalista marcaría la IGM como detonante de la inclusión de los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos en las constituciones modernas, siendo la Ley Fundamental de Bonn de 1949 la primera en introducirlos (art. 161) (ALONSO-OLEA, 2012: 294).

Con respecto a estos derechos sociales, Espadas (2007) trasladaba la opinión de otros muchos autores que observaban una concomitancia entre la calidad de la democracia y el nivel de bienestar colectivo y la existencia o ausencia de pautas de comportamiento cívicos. A este respecto, la autora presentaba el modelo de ciudadanía de Thomas Henry Marshall de 1950 (*Ciudadanía y clase social*) en el que relacionaba los ciclos económicos con la extensión de derechos distintivos concedidos por el Estado, *considerando al EB, en gran parte, como el resultado de la institucionalización de los derechos sociales en el contexto de las sociedades capitalistas* (MISHRA, 1992: 195). Con posterioridad, el autor llegaba a cuestionar su propia teoría y el EB, por la incapacidad de proporcionar bienestar en la búsqueda de una *buena sociedad liberal*. Jordi Borja (2002) sincronizaría estos derechos con la evolución de la sociedad actual (y ampliaría debates que aún no habrían sido resueltos). Recientemente, Moreno (2016) denunciaba los reiterados intentos por desformalizar todos estos derechos de la ciudadanía y conquistas sociales.

Los servicios sociales definen una amplia gama de prestaciones, como la protección de aquellas personas cuyo bienestar individual o social puede estar en peligro, permiten la realización de una vida saludable, satisfactoria y autónoma o hacer partícipes a los individuos en la vida económica y social. Atendiendo la orientación de Casado (CASADO Y FANTOVA, 2007: 268), el enfoque subsidiario e individual en la intervención social es el más adecuado frente a la acción comunitaria (se mejora el bienestar individual y se reducen costes en las distintas clases de necesidades porque se aprovechan los recursos de la sociedad en la atención de los casos individuales, facilitando la territorialización: *e.g.* establecimientos especializados que pueden suponer grandes desplazamientos). Con esto, se pueden resumir los principios<sup>33</sup> inspiradores de los servicios sociales en: *a) universalidad* (atención a todos los ciudadanos); *b) igualdad* (para evitar la discriminación); *c) solidaridad* (la justa distribución de recursos públicos); *d) prevención* (eliminar las causas que conducen a la marginación<sup>34</sup>); *e) responsabilidad pública* de los recursos; *f) descentralización* (acercar las instituciones a los ciudadanos); *g)*

<sup>30</sup> Estos valores, auspiciados por la *Declaración de Philadelphia y Virginia* (1774 y 1776) y la Revolución Francesa y su *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, y conocidos como los derechos de primera generación: el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y moral, la libertad religiosa y de pensamiento, la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la libertad de reunión y asociación, el derecho a la propiedad, el derecho de participar en la vida política y el derecho de resistencia y autoridad.

<sup>31</sup> E incorporados posteriormente en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, fundamentada para ser una norma de aplicación en las constituciones y los ordenamientos jurídicos de cada país miembro (ROLDÁN Y GARCÍA, 2006). Es por ello que, Fernández (MUÑOZ MACHADO ET AL, 2000) destacaba que la AP y las fuerzas del orden público garantizaban que ningún tipo de libertad o derecho pudiese ser perjudicado.

<sup>32</sup> ALZAGA, GUTIÉRREZ, REVIRIEGO ET AL (2014: 280).

<sup>33</sup> ALEMÁN en FERNÁNDEZ, T. Y ARES (2002).

<sup>34</sup> CAMARERO SANTAMARÍA (1998: 214 y ss).

*normalización e integración; h) participación* (intervención de los ciudadanos en el control de los Servicios Sociales); *i) planificación y coordinación* (en el equilibrio de recursos y necesidades y la armonización pública y privada); y, *j) globalidad* (consideración total de la persona y de los grupos, y no sólo de aspectos parciales).

De todos estos principios, quizás los más representativos son los de *prevención, integración y globalidad*; este último recogido en todas las leyes promulgadas por las CCAA y basado en el art. 14 CE. Alemán (1993) los definía como *vía para tratar de cubrir los desajustes económicos y sociales y cuyo fin es conseguir la calidad de vida para todos y bienestar colectivo*. Como principio económico básico, los servicios sociales, por definición, son improductivos y su rentabilidad sólo se valora fundamentalmente en el ámbito social y humano. La característica que debe definir a los servicios sociales en este país debe ser la responsabilidad pública. *No se trata únicamente de satisfacer la demanda mediante la propia oferta pública de servicios, sino que deben articular la de otras entidades, salvando las correspondientes autonomías institucionales y deben de recuperar la función de promoción de la sociedad civil, para que se organice en mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos y especialmente de aquellos más necesitados* (ALEMÁN Y GARCÉS, 1998: 333). La valoración que hacen los ciudadanos de los servicios sociales a lo largo de la última década, según el informe AEVAL 2013 superaba el 50%, mientras que este mismo informe en 2015 lo reducía al 42%.

A diferencia de otro tipo de derechos civiles consagrados en la CE, los derechos de los usuarios se encuentran mejor delimitados que aquellos derivados de los servicios sociales (DÍAZ Y SALVADOR, 2000). Así, el esquema de garantías de derechos que prevé la *Norma Normarum* en lo relativo a la dignidad de la persona —como concepto pluridimensional— no ocupa un lugar predominante en la configuración del Estado y el orden constitucional. Esta dignidad no es un valor autónomo ni supremo, sino que se integra como un *instrumento* para alcanzar la paz social y el orden político (este derecho deriva de los *valores superiores*). La referencia a la dignidad en España se subordina a la imagen de dignidad colectiva y se omite en el *libre desarrollo de la personalidad* (GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, 2005: 81 y ss).

## 1. MODELOS DE EB

En 1990, Gøsta Esping-Andersen reabrió el estudio de las tipologías del EB con su obra *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar* (aunque no exenta de críticas —especialmente referidas a la elusión en su planteamiento inicial de las cuestiones de género y el olvido del papel del sector informal y voluntariado—, sigue siendo la más valorada). En esta publicación se contemplaban los modelos de EB *liberal, socialdemócrata* y el *continental*, característicos de los países de la OCDE y se efectuaba un análisis de prestación de servicios como asuntos de derechos sociales ofertados por un Estado que *desmercantiliza* a los ciudadanos (ADELANTADO, 2000: 25). El profesor Montoro Romero (MUÑOZ MACHADO ET AL, 2000: 157) apuntaba a la dificultad de establecer cualquier tipo de modalidad de EB pese a la abundante literatura publicada en las últimas décadas (trabajando con grandes magnitudes y diversas estrategias), y matizaba que el establecimiento de cualquier tipología sería un fenómeno más influido por la intervención estatal en materias determinadas y una política recaudatoria fiscal, por lo que hay *tantos modelos de EB como naciones lo han aplicado*.



Manteniendo la idea estereotipada de existencia de una tipología de EB, a nivel español, cuya singularidad y complejidad dificultan su clasificación (RODRÍGUEZ CABRERO, 2004), este país no pertenecía al popular trinomio inicial de Esping-Andersen (ni el resto de países sureños que solían ser excluidos en la literatura científica debido a la ausencia de principios democráticos que rigiesen el Estado). Posteriormente, Esping-Andersen incluiría en esa clasificación un cuarto *modelo latino*<sup>35</sup>, también conocido como *sureño* (el modelo también lo estudiaron Hohbbswam, Rosanvallón, Holloway, Leibfried, Ferrera o Bonoli) derivado de las características históricas y culturales, singulares y similares, de los países meridionales de Europa, incapaces de arraigar la socialdemocracia y *enredados en escándalos de corrupción como una característica muy extendida de la vida política* (CROUCH, 2004: 21).

La aportación, que se reconoció como pionera por su calidad y época —antes del éxito en los años noventa del siglo XX del sociólogo danés—, es la de Richard Titmuss en 1974, que distinguía tres modelos de bienestar social: el *modelo residual*, el *modelo industrial* y el *modelo redistributivo institucional* (ADELANTADO, 2000; DONATI, 2002). El énfasis en la variable sería siempre el que determine la norma de clasificación —aunque prevalecerá el *cordón umbilical* basado en la *regulación para los pobres*<sup>36</sup>—. En el caso del autor danés, los criterios empleados son la relación pública/privada en la previsión social, el grado de mercantilismo de los bienes y servicios sociales y sus efectos en la estratificación social (en 1999<sup>37</sup>, agregaría un nuevo factor, el grado de *familismo*, según la división social del trabajo).

Con falta de legitimidad del modelo estatista, Gorka Moreno (2008) expuso tres posibles respuestas a las principales clasificaciones realizadas en las últimas décadas sobre el EB (Esping-Andersen, Titmuss y Ferrera) y contrapuso, a su entender, tres posibles estrategias actuales al desgaste de la ciudadanía y al aumento de la exclusión social que se articularían en las políticas activas de empleo nórdicas (sus resultados no están nada claros, y si bien es cierto que se alcanza el acceso al mercado de trabajo, no es seguro que este acceso mejore la calidad de los empleos), el modelo anglosajón del *workfare* (puesto en práctica desde mediados de la década de los noventa para incentivar la inserción laboral: en los receptores de subsidios que deben tener un trabajo para poder cobrar las prestaciones sociales) o el modelo francés de inclusión o rentas mínimas (la responsabilidad y solidaridad de la ciudadanía es fundamental para garantizar la cobertura social a los colectivos excluidos; en España se extendieron a principios de la década de los 90).

---

<sup>35</sup> A partir de sus estancias en Italia y ahora en España, como Catedrático de Sociología en la Universitat Pompeu Fabra. Antes, rechazaba cualquier tipo de clasificación complementaria fuera de la tipología triplicada, pues ésta permitía clasificar a varias docenas de países, mientras que aumentar los grupos, conduciría —según él— a una descripción individualizada.

<sup>36</sup> DONATI (2002).

<sup>37</sup> En español: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (2000), Editorial Ariel.

Tabla 4.1: Tipologías del EB y respuestas actuales

	Titmuss	Esping-Andersen	Ferrera	Estrategia actual
1º modelo	De política social institucional redistributivo	Socialdemócrata de bienestar	Escandinavo	Políticas activas de empleo
2º modelo	Residual de política social de bienestar	Liberal de bienestar	Anglosajón	<i>Workfare</i>
3º modelo	De política social basado en el logro personal-resultado laboral	Corporativista de bienestar	Centroeuropéo o modelo mediterráneo	De inclusión/rentas mínimas

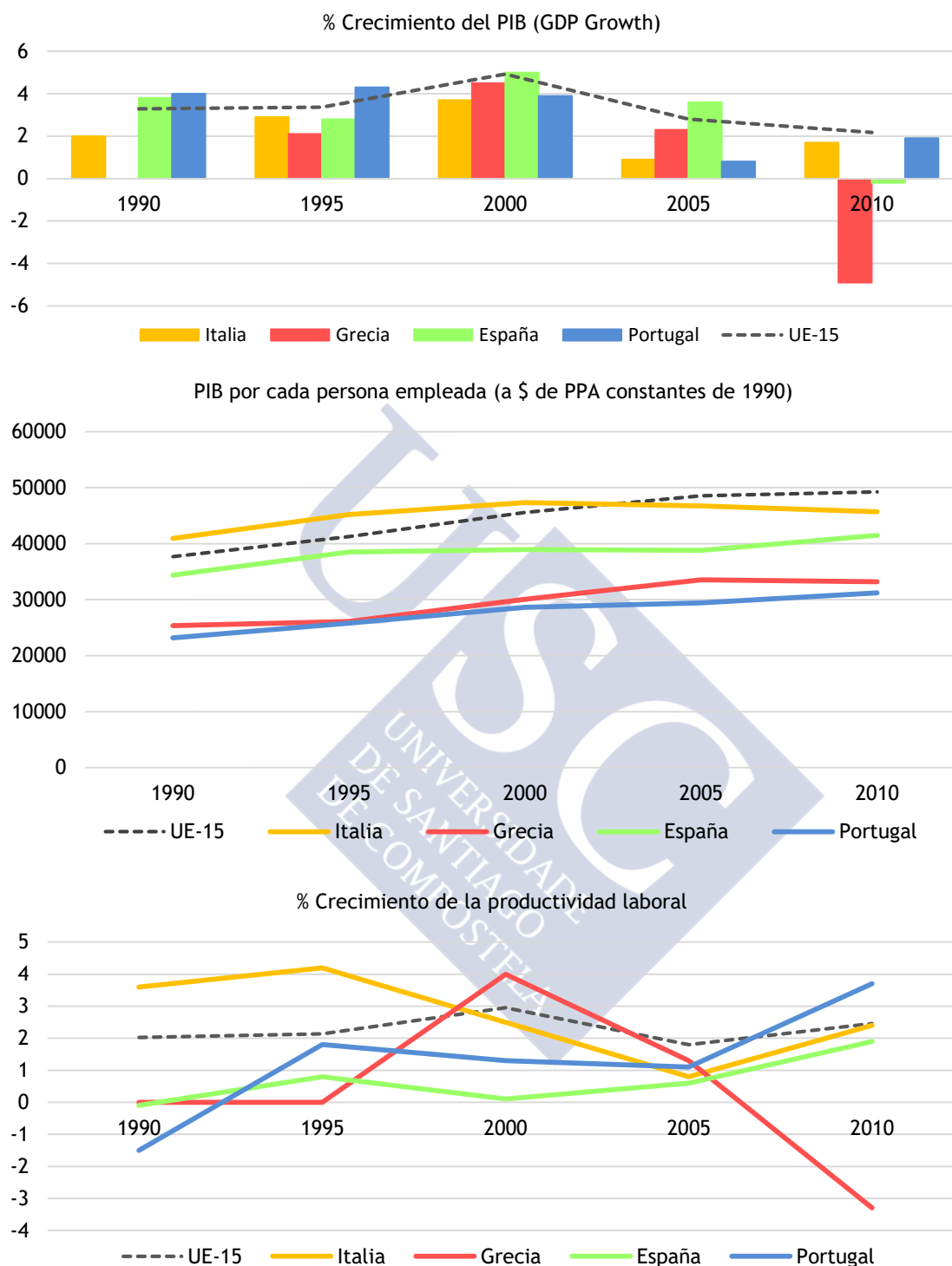
Fuente: Moreno (2008).

### 1.1. EL MUNDO DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO Y EL EB EN ESPAÑA

El modelo *sureño*, *mediterráneo* o *latino* destaca por el desarrollo de las dinámicas y mecanismos del EB tardías debido a su herencia histórica (años setenta y ochenta del siglo XX). A él se adscriben los países meridionales de Europa, como Grecia, Italia, Portugal y España (los conocidos popularmente en Europa como *PIGS*), que comparten en su historia reciente dictaduras o gobiernos dictatoriales durante el siglo XX, y retrasos en el proceso de modernización<sup>38</sup> y grandes problemas financieros y de competitividad (SCHÄFER Y STREECK, 2013). Para estos países, el EB no ha dejado de ser un fenómeno de reciente implantación, a diferencia de otros países, sobre todo del arco europeo, con diferencias constatadas a través de numerosos indicadores macroeconómicos (ver Gráfico 4.1). En este caso, la familia es la base de este paradigma y es el elemento impulsor de bienestar social de sus ciudadanos durante los ciclos vitales (vivienda, juventud, tareas domésticas), por lo que la intervención pública relegada a garantizar un nivel básico de seguridad social. Tiene características con el modelo *conservador o bismarckiano* en tanto que el Estado garantiza este nivel básico de seguridad social (principio de acceso a la protección siendo trabajador), asumiendo la asistencia de la ayuda informal provista por redes familiares, y tiene otras similitudes con el modelo *socialdemócrata o escandinavo* porque el Estado presta recursos como la salud y la educación en el ámbito universal.

<sup>38</sup> El proceso histórico de estos cuatro países desde principios del siglo XIX hasta hoy pueden dividirse en cuatro períodos distintos: gobierno oligárquico y exclusión popular extrema (guerras de independencia), consolidación burguesa y exclusión popular (las instituciones parlamentarias fueron empleadas por las burguesías), dictaduras fascistas y fascistoides (asaltos de la pequeña burguesía contra los viejos grupos hegemónicos), orden constitucional democrático liberal en el marco del corporativismo capitalista (GINER, 1995; ADELANTADO, 2000). Montagut (2014) concretaba que el retraso de modernización en España derivaba de la lenta transformación de la agricultura, bastante atrasada y con bajos rendimientos, y las características físicas del terreno.

Gráfico 4.1: Crecimiento del PIB, PIB por persona empleada y crecimiento de la productividad laboral en los países de UE-15 y los PIGS (1990-2010)



Fuente: Banco de datos del BM ([www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)) y OCDE ([www.ocde.org](http://www.ocde.org)).

Muchos autores, como Fuentes Quintana y Bareo Tejeiro (1982) determinaron que el nacimiento y desarrollo del EB en España se establecía en tres etapas: *inicial* (del siglo XIX a 1936), *de consolidación* (desde 1937 a 1967) y *de crisis* (a partir de 1968). El rol

principal otorgado a las CCAA marca el sistemas regional de servicios sociales y de asistencia social (GALLEGO, GOMÀ Y SUBIRATS, 2011). Por motivos que son ajenos a la temática de esta investigación, esta estructura cronológica será lo más precisa posible, con vistas a situar los datos relativos a los servicios sociales en estas tres etapas en España.

### ***Etapas Inicial***

La Constitución de Cádiz de 1812 auspiciaba un sistema de asistencia social basado en programas de educación y salud para implantar primordialmente por medio de las instituciones públicas locales, pero la inestabilidad política y social decimonónica desplazaron la aplicación y previsión de estos recursos a la Iglesia. Tres grandes corrientes ideológicas predominaron en esa época (el krausismo, el catolicismo social y las ideas socialdemócratas) y sus pensadores marcaron los primeros pasos del que sería el sistema español de asistencia, protección y previsión y seguridad social. Así, nació en 1883 la Comisión de Reformas Sociales<sup>39</sup>, promovida por los krausistas (que coincidían con los católicos sociales la organización social y el papel de las CCLL).

A pesar del peso del movimiento obrero a nivel mundial, en España no fue homogéneo ante la exigencia de un sistema asistencial, ya que era un sector que estaba muy dividido y las clases medias estaban subordinadas a las grandes oligarquías. El sindicalismo de inspiración socialista —el dominante— convivía con el anarquismo antiestatal, y ambos discrepaban sobre la conformación política y las reformas sociales, mientras que los asuntos más preocupantes para este sector eran la reivindicación salarial y la mejora de las condiciones de trabajo<sup>40</sup> (MORENO Y SARASA, 1992). La IGM mostró al gobierno las limitaciones de los seguros voluntarios, por lo que proponía modificar la obligatoriedad para permitir cubrir jubilaciones, enfermedades, desempleo y maternidad (frente a la oposición de empresarios y terratenientes, Iglesia, compañías de seguros y colegios médicos). Finalmente, la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1929) paralizó este proyecto, que retomó el gobierno de la II República, en 1931. La beneficencia reinaba en esta etapa, y era empleada como un instrumento estricto de control social, pese a que las reformas llevadas a cabo durante esta etapa estaban orientadas a la asistencia social según el modelo asistencial alemán y los sistemas en vigor de la Europa continental.

### ***Etapas de consolidación***

La imposibilidad de establecer una hegemonía social y la incapacidad de crear sólidas coaliciones políticas instigaron el golpe militar y la Guerra Civil (1936-1939), que dejó a España con un millón de habitantes menos y una riqueza nacional equivalente a la del siglo XIX (PÉREZ LEDESMA, 1990: 223 y ss). La posterior dictadura marcó el inicio del *Estado Autoritario de Bienestar* en España (MORENO Y SARASA, 1992; RODRÍGUEZ CABRERO, 2004), caracterizado por varios sistemas descoordinados de intervención pública en el bienestar social (beneficencia, asistencia social y seguridad social). El gobierno *corporativista y autoritario* (J.J. LINZ) que se consolidó a partir de 1939 y dio más poder a los grupos oligárquicos y a las élites frente a la burguesía industrial.

---

<sup>39</sup> En 1900 se creó la Ley de Accidentes de Trabajo (inspirada en la francesa de 1898), en 1903 el Instituto de Reformas Sociales (no desapareció hasta la creación en 1920 del Ministerio de Trabajo) y en 1908 el Instituto de Previsión Social.

<sup>40</sup> En 1919 surgió el Retiro Obligatorio Obrero para todos los trabajadores de 16 a 65 años que no sobrepasasen las 4.000 pesetas anuales de trabajo (GUILLÉN, 1990).

Falangistas y católicos, los sectores predominantes del gobierno, discrepaban en aplicación de servicios sociales; unos exigían el espacio de actuación para las instituciones sociales tradicionales de moral católica y otros consideraban que la Iglesia debía estar supeditada al Estado. Con estas tesis se desarrollaron políticas particulares del régimen, como el subsidio familiar para retomar el rol tradicional de la mujer en el hogar y subordinada al marido y familiares masculinos, la criminalidad del divorcio o la prohibición del aborto. Sin embargo, la Seguridad Social estaba orientada a los trabajadores que cotizaban y las prestaciones por menores de edad se concedían sólo en los casos en los que uno de los progenitores estuviera asegurado, desamparando con esto a las familias con menos recursos y más desprotegidas.

El Seguro Obligatorio para la Vejez y la Invalidez (SOVI), creado en 1939, cubrió sólo a los trabajadores industriales con ingresos bajos, mientras que los seguros públicos se combinaron con el mutualismo laboral voluntario de capitalización. Cuatro años después, este colectivo dispuso del Seguro de Enfermedad, mientras que los ciudadanos sin recursos y sin seguros recurrían a la asistencia benéfica (carente de calidad).

Rematada la IIGM y derrotados los fascismos en Europa, el Estado español cambió el capitalismo de Estado por un control absoluto de las relaciones laborales y la organización oficial de sindicatos verticales (en 1958 se promulgó la Ley sobre Convenios Colectivos Sindicales). Con el Plan de Estabilización Económica, llevado a cabo por economistas del Opus Dei, España iniciaba la etapa del *desarrollismo*, con un crecimiento significativo del PIB y con las medidas intensificadas para integrarse en organismos internacionales y adecuarse a las estructuras productivas europeas. Con el fin de paliar los efectos del plan, se implantó en 1961 el seguro obligatorio de desempleo, y en 1963 el SMI y se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social (el Estado y las mutuas laborales debían subscribir los seguros de accidentes de trabajo y de enfermedades laborales), que puso de relieve la incapacidad de mantener sistema sólo con las contribuciones de los trabajadores. En sentido estricto, se puede situar el inicio del EB en España tras la CE y los Pactos de la Moncloa (1977), como elementos de *concertación social* (MONTAGUT, 2014).

### ***Etapas de crisis***

Los intentos de modernización de la sociedad tras la crisis fueron duramente reprimidos. Las reformas sociales fueron aplicadas por el gobierno y el gasto social se multiplicó durante ese periodo. Con las primeras elecciones generales democráticas en 1977, empezaron las negociaciones y los acuerdos de los diversos agentes sociales, basadas en la protección y el intervencionismo, incompatibles con la realidad económica de Europa. Moreno y Sarasa (1992) establecieron las particularidades que distinguían a España del resto de países europeos definiéndolo como un sistema asistencial *subdesarrollado*.

La victoria socialista de 1982, encaminada a dinamizar la situación económica general, aportó un parón en el gasto dedicado al bienestar social. Paralelamente a otros países de su entorno, la década de los 80 del siglo XX en España estuvo basada en la aplicación de ajustes y fuertes reformas estructurales, desligadas de la propia ideología socialdemócrata que, empero, no alcanzaron el nivel de prestación de otros países del continente.

Tabla 4.2: Los regímenes de bienestar europeos

	Anglosajón	Continental	Nórdico	Mediterráneo
Ideología	ciudadanía	neocorporativismo	igualitarismo	justicia social
Objetivos	capacitación individual	mantenimiento de rentas	red de servicios sociales	combinación de recursos
Financiamiento	impuestos	cotizaciones laborales	impuestos	mixto
Subsidios	tanto alzados (niveles bajos)	contributivos (niveles altos)	tanto alzado (niveles altos)	contributivos (niveles bajos)
Servicios	públicos residuales	agentes sociales	público comprensivo	apoyo familiar
Provisión	públicos/ cuasi mercados	mixto/ONG	público/ centralizado	mixto/ descentralizado
Mercado Laboral	desregulación	estables/inestables	alto empleo público	economía informal
Género	polarización laboral	feminización del trabajo parcial	feminización del trabajo público	<i>familismo</i> ambivalente
Pobreza	cultura dependencia	cultura integración	cultura estatista	cultura asistencial

Fuente: Moreno (2000).

Con la Constitución de 1978 y el Estado de Autonomías, éstas pasan a tener un papel fundamental en la provisión del sistema de asistencia social. El profesor Antón Losada (2013: 41 y 42) determinaba que toda esta amalgama de políticas y procesos políticos acaecidos en las últimas décadas enfocadas hacia la racionalización y que determinaron la creación del *Estado de Malestar* (IBÍD.: 105) se agrupaban en cuatro ejes: *a*) reformulación de la oferta de políticas públicas y asignación creciente de los recursos públicos al servicio de intereses privados (se incrementa el gasto en transferencias y subvenciones a sectores industriales o corporativos y se limitan en sanidad y educación); *b*) abandono de las políticas de pleno empleo y drásticas reformas laborales para abaratar los costes de trabajo (limitadas a las políticas activas de empleo); *c*) redistribución de la carga fiscal a favor de los grupos de rentas más altas y en contra de las clases medias y bajas; y, *d*) recurso extensivo a la privatización de lo público (favorece la aparición de grandes oligopolios privados).



## 2. REFORMULACIÓN DEL EB

Retomando las ideas de Donati (2002), el autor italiano definía que la crisis del EB estaba influida por el *contexto de modernidad* (IBÍD.: 39 y ss):

*(...) La crisis del EB es más radical. No está tan sólo en sus fines y sus medios, sino sobre todo en sus normas y valores. Sostengo, así mismo, la tesis de que la ciudadanía del EB se va a ver obligada a modificar los principios políticos y éticos básicos (“modernos”) sobre los cuales se fundó el período histórico que va desde la primera industrialización hasta hoy. La sociedad del siglo XXI, con la propuesta del EB como modelo, será una sociedad “trans-moderna” bajo muchos aspectos (...).*

Además, Donati subrayaba que muchas de las causas que *ponen de rodillas* al EB eran tres efectos no intencionados producidos por la propia mecánica del concepto: a) la crisis fiscal, que obstaculiza el crecimiento económico; b) la debilidad de las acciones de la sociedad civil, *que sostienen la moralidad del welfare* cuando el Estado interviene en la formación social; y, c) el riesgo de fomentar rupturas y fragmentaciones cuando interviene en ellas la división del tejido conectivo y las redes primarias. En esa línea, Ellison (2005) responsabilizaba a la globalización como factor clave en estos cambios y continuaba en la línea de otros autores (BLYTH, 2015) que vinculaban este trance con la individualización de la sociedad derivada de la preminencia de ideas de corte más liberal.

Otros argumentos más radicales (como el de que el monopolio estatal es el *cáncer de la sociedad* de Marsland) y de igual calado y lógica, expresaban la responsabilidad de este modelo estatista en la crisis económica e ideológica, por la errónea idea de que el ciudadano se considere afortunado al recibir un beneficio y no se pare a pensar de dónde ha salido éste. Básicamente estas tendencias contemplan la intervención pública como generadora de efectos perversos en el comportamiento de los ciudadanos<sup>41</sup>, pues concibe la asunción de prestaciones con menor coste (el *efecto Mateo*<sup>42</sup> sobre los resultados perversos de la presunta equidad en la redistribución, presentada por Le Grand: *el rico se hace más rico y el pobre se hace más pobre*) y, porque, desde luego, numerosos estudios han demostrado que los gastos sociales lejos de favorecer a quienes más lo necesitaban, lo hacían de manera constante a los grupos privilegiados (NOZICK, 1988; MARSLAND, 1996; COWEN 2002, SCHMIDTZ Y GOODIN, 2000; SHAPIRO, 2007; GOODIN, 2009; MCCOY Y PEDDLE, 2012; PALMER, 2012; MONTAGUT, 2014). En el caso de Marsland (1996), describía el EB en el contexto británico y acusaba la inviabilidad de este modelo ya no exclusivamente al gasto ocasionado, sino a la corruptela estatal implícita que terminaba por encontrar oposiciones de todos los espectros políticos.

Se señalaba al principio de este capítulo la infinidad de necesidades y su imposibilidad de abarcarlas y satisfacerlas todas (aquí se avalaban las *Tres Leyes de Murray*), pues a medida que cumplen unas, emergen otras nuevas; por lo tanto, caer en el tópico de que el EB busca satisfacer las necesidades de las personas estableciendo un

---

<sup>41</sup> Desde la filosofía política, se podrían valorar las reflexiones de Daniel Shapiro (2007), que dudaba de la legitimidad de los grandes principios sagrados que justificaron la construcción del EB —son opuestos a los derechos morales— y presentaba los derechos negativos que se habían ignorado al mismo tiempo: la justicia y legalidad (no tenía en cuenta el significado finalista de los términos *igualdad* e *igualitario*, ya que especificaba que los miembros de la sociedad debían ayudar a los que estaban peor y producía la redistribución de ganancias idénticas —reducidas— y acababa perjudicando a unos en favor de otros), la libertad y bienestar (no eran elecciones particulares ya que se asignaban sobre los derechos de la propiedad privada) y la comunidad y solidaridad (se debía permitir evaluar la elección del individuo dentro de la comunidad para fortalecer su propia identidad).

<sup>42</sup> Kolpi y Palme (1999) evidenciaban que los regímenes universalistas aportaban mejores resultados en la reducción de la pobreza, porque *los ciudadanos acostumbran a proporcionar más apoyo a los programas por los que pagan, pero de los que también se benefician* (PINO Y RUBIO, 2013: 43).

nivel mínimo de bienestar llega a ser utópico, cuanto menos ratificado en la ampliación de derechos sociales a la ciudadanía a lo largo del siglo XX (CAMARERO SANTAMARÍA, 1998: 240). O, también, en la propia idea de que el sistema público asumió el papel en una época industrial que tampoco permitió devolver la paz social y esta política social no ha sido la solución definitiva en un contexto postindustrial, porque tendría que ocupar un rol *postwelfarista* bienintencionado hacia la consecución de niveles óptimos de bienestar (MOIX MARTÍNEZ, 1977). De hecho, es reseñable la propia concepción del término *bienestar* y las antipatías que genera en sectores que no recurren al Estado como garantía de supervivencia, por entender que su sacrificio puede revertir en el *bienestar* de un individuo en su concepción elemental y, sobre todo, hedonista y efímera (es recurrente el proverbio chino que contrasta el dar alimento y enseñar a pescar para no volver a pedir alimento: ¿de qué sirve que el Estado dé una prestación a alguien —aplicando el derecho negativo frente a otros individuos constantemente— cuando no dispone de una estructura que permita que la persona prospere y no tenga que solicitar ayuda de nuevo?).

No se pone en duda asimismo, que el uso de otro término (LENS, 2002) que englobase el *bienestar* de toda la población y en especial de las generaciones futuras evitaría esta dura crítica y serviría para que los individuos fuesen favorables con esta implicación. Además, esta ampliación de prestaciones, incurre en los costos y en las exigencias que se le atribuyen a los ciudadanos<sup>43</sup> (mucho mayores por la limitada capacidad de recaudación<sup>44</sup>), que se agravan desde hace años, motivadas por la recesión económica: mayores prestaciones por desempleo, pensiones por jubilación (de las personas en edad de jubilarse y las que afrontan esta nueva situación debido a una situación forzosa o anticipada), aumento generalizado de los servicios sociales —inicialmente de ayuda a los colectivos más deprimidos aunque institucionalizado años más tarde a toda la comunidad como lugar de intervención social— o aumento de los costes en sanidad, entre otros.

Todas estas circunstancias situarían al límite el modelo de EB keynesiano (sustentado sobre el empleo *en sentido material e ideológico*<sup>45</sup>, especialmente en la década de los 90 del siglo XX) hacia un EB *poskeynesiano*, que muestran como posibles otros sistemas público-privados o de fomento de la *última red de protección social*<sup>46</sup> (ver Capítulo VI) que estuvieran durante muchos años ausentes y cedieran algunas de las responsabilidades a la sociedad civil (otro asunto más preocupante relacionado con este asunto, sería el de la debilidad de controles gubernamentales en el mantenimiento de servicios prestados a través de subvenciones a empresas con o sin ánimo de lucro). Se habla más de la aceptación de que el mercado dirige la política y se ha aceptado el paradigma *neoliberal*, creador de estratificación y la aparición de una estructura dual de la población con dos clases con poca comunicación entre ellas (CAMARERO SANTAMARÍA, 1998). Esping-Andersen (2003) abogaba por impulsar nuevas políticas sociales acordes con la sociedad del siglo XXI y cambiar los anteriores mecanismos, por lo que establece un conjunto de indicadores a modo de *arquitectura del bienestar*: a) la desigualdad; b) el *breadwinner* o *varón sustentador* tiene dificultades para aportar ingresos suficientes como antaño; c) aumenta la polarización de las familias en la sociedad y desaparece la familia tradicional popular por otros tipos; y, d) las dificultades manifiestas de la gente joven por abrirse

---

<sup>43</sup> Otros autores mantenían la tesis de que las ineficiencias en la provisión pública de bienestar no se encontraban entre las principales causas de los desequilibrios de las cuentas públicas, ya que los niveles de gasto público eran inferiores al del resto de países europeos (MORENO Y MARÍ-KLOSE en PINO Y RUBIO, 2013: 142).

<sup>44</sup> Aplicando la retroactividad de las legislaciones fiscales, por ejemplo.

<sup>45</sup> ADELANTADO (2000).

<sup>46</sup> Término acuñado por Moreno (2000), que estudiaba cronológicamente la época dorada del EB y esbozaba posibles ideas para optimizar las nuevas oportunidades.

camino en el mercado laboral y cumplir el objetivo biológico de reproducirse (aumenta la edad de las mujeres en edad fértil que tienen su primer hijo y descende la natalidad).

Así las cosas, Pierson (CASTLES *ET AL*, 2012) ofrecía tres razones para estos resultados de recortes de bienestar se asimilen como tan perjudiciales: *a)* psicológicas, porque la gente responde de forma más fuerte a pérdidas potenciales que a ganancias potenciales; *b)* los recortes del EB son tan difíciles porque se imponen costos inmediatos a grupos específicos; y, *c)* la dificultad de hacer recortes por el legado histórico. De hecho, un estudio de Jæger en 2012 (PINO Y RUBIO, 2013), en el que analizaba la opinión pública y la aceptación del EB a través de una serie temporal de datos —de 1985 a 2006—, indicaba que, en general, todos los países eran favorables a un EB incondicional, mientras que en el caso de Reino Unido o EEUU, sus ciudadanos se inclinaban por la aceptación del EB condicional (se respaldaba la responsabilidad estatal respecto a la vejez y a la sanidad mientras que excluían otro tipo de medidas). Este EB incondicional, el *Welfare system*, basa su perspectiva en la asistencia a los más pobres y excluidos, y son pocas personas las receptoras de estos programas porque no se cuenta con toda la ciudadanía (CAMARERO SANTAMARÍA, 1998; MONTAGUT, 2014).

El *EB Dinamizador* que proponía Mulas-Granados (2010) es la evolución de este denominado EB de posguerra agotado, en el que se implementan dos transformaciones básicas: cambio de medios y procedimientos (es dinámico en su funcionamiento administrativo y dinamizador en su relación con el resto de agentes económicos y sociales) y cambio en los fines (garantizar la igualdad de oportunidades como medio de consecución de la libertad de igualdad). Se basa, en definitiva, en vincular ciertas prácticas suscitadas en las dos últimas décadas en la AP con la NGP: transparencia informativa, publicidad de datos y convocatorias públicas o la e-administración, *etc.*, y en el caso que interesa en esta investigación, las estrategias de marketing.

Pese a todas estas controversias, el EB en España sobrevive a pesar del creciente descontento de la población por impuestos abusivos y reducción de la calidad de los servicios: tradicionalmente el Estado se *despreocupó* de garantizar mínimos de seguridad económica y social porque era suplido por los fuertes lazos familiares y vínculos intergeneracionales (MORENO Y MARÍ-KLOSE en PINO Y RUBIO, 2013; MONTAGUT, 2014). Cabe señalar también que gran parte del trabajo del MP es el de justificar ante la ciudadanía cómo se revierte parte de sus rentas y el beneficio que obtiene de ellas la comunidad a nivel global. Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014: 201 y ss) estudiaron las encuestas de opinión pública y calidad del servicio del CIS desde el año 2005, constatando las diferentes percepciones de opinión según el tipo de encuesta (42,1% positiva en el caso de la calidad del servicio y 53,1% negativa en el caso de la opinión pública y política fiscal). De sus cálculos determinaron que en la diferencia importante influía el desconocimiento de los servicios sociales (por un uso segmentado de los mismos), aunque advertían que a partir de 2012 se constataba también un descenso en la satisfacción y eran valorados *de forma modesta* si se comparaban con otros pilares del EB como la sanidad, educación públicas o pensiones. A pesar de ello, en estos mismos cálculos, los profesores también indicaban que los servicios sociales eran los quintos servicios públicos mejor valorados según datos del CIS de 2012 (sólo por detrás de la sanidad, las pensiones, la educación y las protecciones al desempleo) y la ayuda a las personas dependientes eran las más insuficientemente dotadas de todas, por encima de la sanidad o la seguridad social (Encuesta 2953).

Según los últimos datos de Eurostat e informes como el de UNICEF, Cáritas o la Fundación Alternativas, España es uno de los países con mayor desigualdad social de Europa (Coeficiente de Gini en 2014: 34,7) situándose junto a países como Letonia, Lituania, Grecia o Ucrania. El informe de UNICEF (2014) señalaba la necesidad de haber acometido recortes presupuestarios aunque reconocía que el ajuste había recaído en los tramos de ingresos más bajos, un hecho que, Oxfam Internacional (2014: 46) achacaba al aumento de la brecha salarial y la desigualdad de género y al retroceso de la economía.

De hecho, el informe de AEVAL (2013) especificaba que más del 70% de los ciudadanos consideraban que el Estado debía ser el responsable del bienestar de todos<sup>47</sup> (frente al 10% que defendían la autorresponsabilidad de los ciudadanos en su propio bienestar individual), una opinión generalizada que quedaba resumida en la tesis aportada por el profesor Losada (2013: 310): *lo público es necesario porque refuerza el valor de la democracia y el sentimiento de formar parte de una comunidad. Lo saben todos menos, al parecer, quienes nos gobiernan, que siempre que tienen que escoger, eligen lo privado. Hasta que hay problemas de verdad a los que hacer frente. Entonces, se acuerdan de los buenos y leales funcionarios.*

Ningún gobierno renunció a los principios básicos del modelo, aunque haya variado la prestación de los servicios públicos (en el caso de los servicios sociales, el gobierno británico era consciente de la larga tradición reguladora). Si bien la tendencia conservadora de los 80 criticaba al keynesianismo por no considerar el contexto sociopolítico en el que tendría que insertarse la política económica (MISHRA, 1992: 87), parece ser que los nuevos gobiernos conservadores actuales, herederos de estos y nuevos mesías, tampoco situaron las circunstancias y los hechos históricos que atenazaban a los países industrializados en la aplicación de las políticas impositivas y sociales. Ahora, junto a la pobreza tradicional, emergía un nuevo sector denominado *nueva pobreza* (MORENO, 2000), que no sólo incluía a desempleados, sino a personas con trabajo incapaces de sobrevivir en el mundo, abocados a procesos de exclusión y que *históricamente no eran usuarias de los servicios sociales*<sup>48</sup>. Esta circunstancia tampoco ha sido ignorada en el ámbito de las siete concejalías gallegas estudiadas, que indicaban la dificultad de sostenimiento del catálogo de servicios para un número mayor de usuarios y potenciales usuarios al cronificarse muchas de las situaciones definidas como de *emergencia social*, y por la incapacidad de poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos o responder como deberían a las demandas sociales latentes.

Todos los organismos nacionales especializados sitúan en ámbitos de precariedad y *pobreza relativa o moderada* a aquellos hogares situados entre el 50 y 25%, como *pobreza extrema* por debajo del 25% y como *marginación* debajo del 15% de gastos o ingresos medios del país (CAMARERO SANTAMARÍA, 1998: 205). Con esta estructura, la visión sociológica de la pobreza puede ser vista en sus causas: trabajadores con remuneraciones bajas, discontinuos o temporeros y aquellos situados en el margen de las relaciones sociales (IBÍD, 1998: 209 y 210). La tendencia actual de aparición de nuevos perfiles asociados a la vulnerabilidad económica (FANTOVA, 2014) concibe la educación como

---

<sup>47</sup> Esta reflexión era la base de interpretación de que la actuación pública tiene un impacto positivo en la confianza. Se parte de que el modelo genera mayor igualdad social y económica y, además, favorece la identificación de la población con el Derecho (supone un carácter generalizado y obligatorio de las prestaciones requeridas por los derechos que aseguran la igualdad, transparencia y efectividad de la actuación pública) y el sentimiento de que se está compartiendo una obra en común y se favorece a la dignidad de los necesitados (TURÉGANO en BETEGÓN Y DE PÁRAMO, 2013: 62).

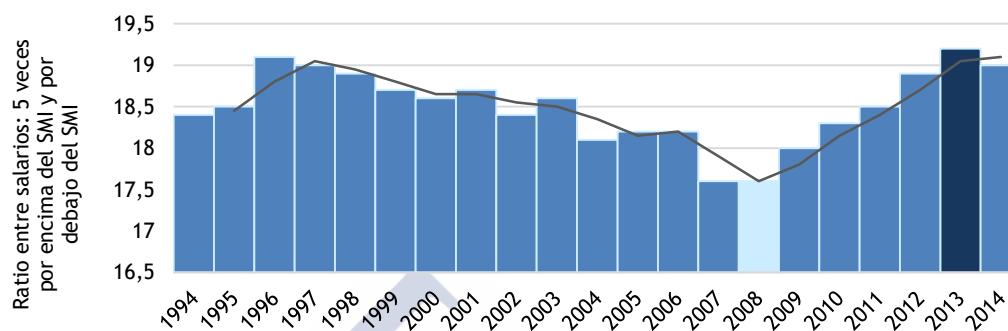
<sup>48</sup> GÓMEZ, J. (2013, 19 de marzo). "La clase media pide ayudas que nunca pensó", *La Voz de Galicia*.



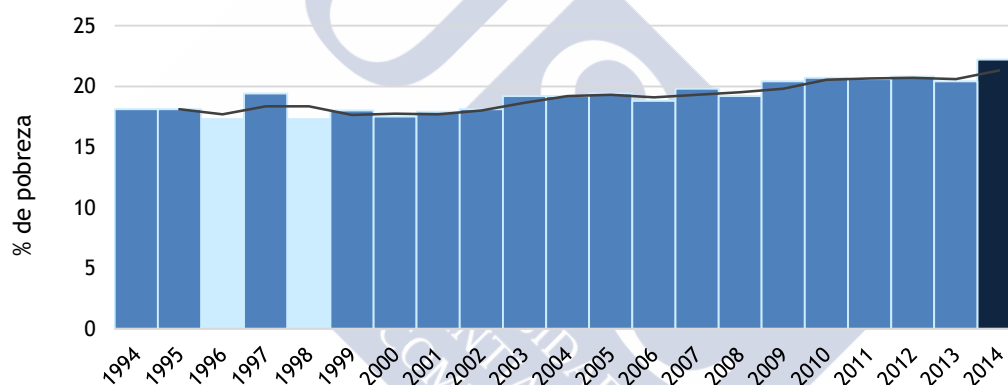
factor de desarrollo social cuya opción incluye nuevos grupos de pobreza —minoritarios hasta entonces y *mayorizados* ahora— (ver Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2: Diferencias entre salarios en España (1994-2014) (A) y población en riesgo de pobreza (con menos del 60% de la renta media) (B)

A)



B)



Fuente: Barómetro Social de España ([www.barometrosocial.es](http://www.barometrosocial.es)).

Por todo ello, todavía perviven ante el modelo de EB sugerencias polarizadas (*valores liberales renovados* y *valores socialistas renovados*<sup>49</sup>). Empero, prima la búsqueda de alternativas al sistema estatista cogobernado por mercados de capital globales y democracias (SCHÄFER Y STREECK, 2013) a través de la transferencia de responsabilidades a nivel personal o familiar. Camarero (1987) o Manin, Prezeworski y Stokes (1999) incidían en los *melindres postfranquistas* que no habían permitido dar un salto cualitativo del desarrollo de un verdadero EB en España, frente a su crisis, *comparable con la primera revolución industrial*. Esto era entendido como una receta sencilla de formular la unidad familiar desde un punto de vista ideológico o pragmático para hacer frente a estas necesidades de asistencia social.

<sup>49</sup> Los primeros apuestan por la sustitución de ingresos de las prestaciones monetarias y por la vinculación obligatoria del derecho de percepción a la búsqueda de empleo y las segundas establecen la pérdida de centralidad de las políticas pasivas con el mantenimiento de su capacidad de garantía de rentas (ADELANTADO, 2000: 80-96). Serviría al caso otra propuesta dicotómica (GONZÁLEZ Y REQUENA, 2005: 166) de similar naturaleza: los modelos *minimalistas* y *maximalistas*.

Los servicios sociales como elemento estructural del modelo público no llegan a modificarse de forma significativa a diferencia de otros pilares del EB (educación, pensiones, sanidad) durante la crisis, sino que se han producido cambios estructurales que buscan la eficacia del Sistema Público de Servicios Sociales desde múltiples formas de gestión y planificación de los propios usuarios a través de una disposición de ayuda mutua y asociacionismo (este propio sistema nunca había madurado totalmente). En este sentido, la ideología no es un factor delimitante de la externalización de determinados servicios a través de entidades pertenecientes al conocido como Tercer Sector (ver Capítulo VI) y es un proceso generalizado en los gobiernos locales en tanto que permite reducir costes y mejorar la prestación de los servicios manteniendo la titularidad pública de los mismos.

De hecho, a excepción de determinados servicios concebidos desde la óptica benéfica o asistencialista (e.g. ayudas económicas directas) que persisten en la situación e incrementan la dependencia de los ciudadanos en las instituciones, perdura el *corpus* principal y limitado que se ha gestado desde sus inicios. Esta crisis económica viene a demostrar el escaso grado de desarrollo político de la sociedad española, el asentamiento de la unidad familiar, la presencia del apoyo religioso y la lentitud en la aplicación de las reformas favorables a la inclusión social y ayuda a los más desfavorecidos, como así se ha constatado en este estudio.

### 3. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS SSM

Si hay un motivo por el que se adquirió el modelo de servicios sociales comunitario en España y se rompía con el régimen de semiaislamiento en el desarrollo económico español (ESPINA, 2007), ése fue la redacción de la CE<sup>50</sup>, que contiene en varios artículos referencias a ellos —no expresamente, es posible deducirlo— y responsabiliza a los poderes públicos para promoverlos (art. 9 CE), aunque no define con claridad el derecho subjetivo a los servicios sociales. Estos son *la expresión y desarrollo de los derechos sociales en los Estados democráticos del mundo occidental* (DOMINGO ZABALLOS, 2014: 232). Los servicios sociales son considerados un medio por el cual mejorar la calidad y bienestar del ciudadano aunque en general, la presencia histórica del franquismo marcó la implantación de los servicios y su gestión —que no se potenció hasta la entrada de España en la Unión Europea—, ya que no existe en ellos una participación real de los ciudadanos (aunque el modelo no difiere muchos de los modelos implantados en países de tradición democrática, especialmente en los servicios sociales).

El Sistema Público de Servicios Sociales en España se encuentran en una situación deficitaria<sup>51</sup> si se compara con otros países de la UE y no sería difícil encontrar aun

---

<sup>50</sup> El Capítulo III, del Título I, *Principios rectores de la política social y económica*, presta atención a determinados colectivos como: familia e infancia (art. 39), redistribución de la renta (art. 40), Seguridad Social (art. 41), emigrantes (art. 42), protección a la salud (art. 43), derecho a la vivienda (art. 47), juventud (art. 48), personas con discapacidad psíquica y sensorial (art. 49), tercera edad (art. 50, que hace referencia explícita al *sistema de servicios sociales que atenderán a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*).

<sup>51</sup> Parejo Alfonso (2010) consideraba que la merma de derechos y *conquistas* sociales, establecidos por el propio legislador, no estaba justificada constitucionalmente y se podía entender como inconstitucional en tanto en cuanto no respetaba uno de los valores superiores de la CE, de pluralismo político, porque no permitían diversas opciones en la configuración social, al vincularlos exclusivamente a los recursos económico-financieros del propio Estado. La crisis económica, para él, no podía originar el desmantelamiento del propio Estado, aunque sí una transformación del Estado social (CAMARERO SANTAMARÍA, 1998: 39). A este respecto, Beltrán Aguirre (2010) también mencionaba el ámbito constitucional, para confirmar que la CE no configuraba un ámbito eminentemente público en la prestación de los servicios sociales y la Seguridad Social. Por ello, se refería al art. 41 CE que no imponía una determinada forma de gestión.



muchas similitudes entre el contexto de hace 30 años y el actual (las CCAA elaboraron una legislación específica y en algunos casos no fueron quienes de adaptarse bien a la nueva distribución y demandas del país). Es, lo que en palabras de Gallego, Gomà y Subirats (2003) se definía como *régimen de asistencia social latino-mediterráneo*, aunque Rodríguez Cabrero (2011) consideraba superada ya esta etapa asistencialista. Además, los Servicios Sociales, de reciente implantación en España (todavía legislado en los 80), siempre adquirieron un papel secundario, y estuvieron vinculados de forma dependiente a la Salud y al Trabajo. Este sector se convierte en una rama de la protección social que en otros países constituye un único sistema y, otras veces, aparece dividido en otros sectores, como Sanidad y Educación (servicios de dependencia o ayudas a comedores escolares, por ejemplo). Por definir de forma más específica este concepto, se puede ofrecer una definición de los servicios sociales en su dimensión técnica en tanto que son (CASADO Y FANTOVA, 2007: 36):

*la rama de actividades que tienen como objetivo mediano el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales.*

### **3.1. EXAMEN RECIENTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS**

Históricamente, tanto la Iglesia como el Estado —propiciado por la burguesía liberal para el establecimiento de leyes o medidas impulsadas por los poderes públicos<sup>52</sup>— fueron los sectores que prestaban beneficencia y asistencia social en España, aunque esta acción social estaba basada en intervenciones puntuales y paliativas ante situaciones de necesidad extrema. Además de estas instituciones de carácter público, operaban otros sectores en el margen privado, como el sistema privado aislado (o sistema espontáneo de ayuda o informal, constituido por la familia, vecinos y amigos), el sistema de organizaciones privadas de acción social (voluntarias y sin ánimo de lucro, como fundaciones, patronatos u organizaciones no gubernamentales —Cáritas o Cruz Roja—) y los sistemas comerciales (instituciones privadas sistemas de servicios con fines de lucro: residencias de ancianos, guarderías...) (CASADO Y GUILLÉN, 1995; ALEMÁN Y GRACÉS, 1997; ALEMÁN, 1993; ALEMÁN, ALONSO SECO Y GARCÍA SERRANO, 2011; ADELANTADO: 2000; MUÑOZ MACHADO ET AL, 2000; MONTAGUT, 2014).

Con anterioridad a la revolución industrial y política a finales del siglo XIX, en España se desarrolló desde la Edad Media la asistencia social, marcada por tres fases (ver Tabla 4.3) y cuyo progreso fue paralelo a los cambios sociales y políticos de la época. Alemán (1993) distinguía la caridad, la beneficencia pública y la asistencia social, y subrayaba que, pese a esta evolución, cada una de ellas no había eliminado por completo a la anterior. El *target* de este sistema de beneficencia era, en términos actuales (RODRÍGUEZ CABRERO ET AL, 2011: 76): *a)* menores que carecían de protección familiar; *b)* personas con discapacidad o con trastornos mentales graves; *c)* personas dependientes; *d)* personas con enfermedades comunes o accidentales; y, *e)* personas excluidas socialmente o en situación de pobreza.

<sup>52</sup> GONZÁLEZ SEARA en MUÑOZ MACHADO ET AL (2000).

Tabla 4.3: Fases de la asistencia social en España

Etapa	Época	Origen y factores	Características
Caridad	Edad Media	▪ raíz religiosa	▪ reducir las manifestaciones extremas pero no ataja las causas y orígenes del problema
Beneficencia pública	s. XVI	▪ ideas humanistas e renacentistas	▪ prestaciones ofrecidas como mera subsistencia para los beneficiarios ▪ no genera a quien las percibe ningún tipo de derecho ▪ aparece la intervención pública para hacer frente a las necesidades sociales urgentes
Asistencia social	primer tercio del s. XX	▪ Constitución de 1931 ▪ los intelectuales relacionan la pobreza como consecuencia del gobierno	▪ servicio público de servicios e instituciones sociales destinado a ayudar a las personas y grupos en situación de necesidad ▪ incremento continuado de la intervención del Estado (tras la desamortización de los bienes de la Iglesia y las revoluciones sociales)

Fuente: elaboración propia basada en Alemán (1993).

Sin entrar excesivamente en los antecedentes remotos, desde el siglo XVII coexistieron la beneficencia pública y la asistencia social<sup>53</sup> (siguiendo los postulados de San Vicente de Paúl) a las que se añadieron en los primeros años del siglo XX los Seguros Sociales y la Seguridad Social. El punto de partida vino precedido por la aprobación de la Ley de Beneficencia de 1822, que no pudo ponerse totalmente en práctica por el retorno del absolutismo. No obstante, instauró ciertos antecedentes, como el enfoque humanista de la cartera de prestaciones o la Junta Electoral de Beneficencia, bajo control público y participación eclesiástica y vecinal (CASADO Y FANTOVA, 2007: 104). Después de ella, se promulgó la segunda Ley de Beneficencia de 1849, que otorgaba al Estado el papel protector de pobres.

Tras los cambios aludidos de la segunda mitad del siglo XIX, se aceleró el intervencionismo estatal en materia de política social (por el temor a que una paz duradera sólo se alcanzase resolviendo primero los problemas sociales internos) con la creación en 1883 de la Comisión de Reformas Sociales —durante el reinado de Alfonso XII— relativa al estudio de los problemas sociales y que fue el germen del Instituto de Reformas Sociales (1903) y el Instituto Nacional de Previsión (1908, con la Ley de 27 de febrero), además de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, que estableció la responsabilidad objetiva del empresario (ALONSO-OLEA, 2012: 250), o la instauración de la jornada laboral de ocho horas en 1919. En 1931 se introdujeron bonificaciones a las empresas que estableciesen un seguro de desempleo (en Inglaterra se había generalizado en 1920) y un año después se hizo obligatorio el seguro de accidentes y se fijó la indemnización.

Durante el franquismo se iniciaron reformas con las que se fue construyendo la red institucional básica de la Seguridad Social (Auxilio Social, Ley de Seguro de Enfermedad de 1942, Ley de Bases de Seguridad Social de 1963<sup>54</sup>, Instituto Nacional de Asistencia

<sup>53</sup> El art. 321 de la Constitución de Cádiz encomendaba a los ayuntamientos ciertas funciones como cuidado de centros educativos o todos los tipos de establecimientos de beneficencia (ALEMÁN Y GARCÉS, 1998: 21 y ss).

<sup>54</sup> Donde se aludió por primera vez prestación de servicios sociales integrado en el sistema de Seguridad Social. Fue de aplicación a partir del 1 de enero de 1967 cuando se aprobó el Decreto 907/1966, del 21 de abril (momento en el que apareció en España un sistema armónico de Seguridad Social), donde la cobertura de la asistencia sanitaria era una prestación más de las incluidas en la acción protectora del sistema (consolidó la diferenciación entre enfermedad

Social, subsidio familiar para asalariados con hijos...) propias de un sistema autárquico y de vocación familiar, que derivaron unos años después en el sistema público de protección social actual —provocando el atraso en su implantación—, descendiente de los sistemas *bismarckiano* (profesional y contributivo) y *beveridgiano* (universal y garantista a todos los ciudadanos financiado a través de impuestos). Lejos quedaron otro tipo de argumentos de esta época que se extendieron en la opinión pública y que Losada (2013: 159 y ss) acusaba de ser estrategias deliberadas para deslegitimar el EB desde muchos ambientes partidistas. Así, los Servicios Sociales, junto con la Garantía de rentas, la Educación o la Sanidad, se consolidaron como los cuatro pilares fundamentales que sostienen el actual EB, aunque tradicionalmente, los Servicios Sociales fueron el elemento *más impreciso, más débil y más sensible a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales, generando una necesidad de orientación permanente* (ALGUACIL GÓMEZ ET AL, 2003).

Con la transición política y la entrada de la democracia en España, apoyada por la constitución estatista (pensada para defender al ciudadano en el Estado oficial mientras que convivía con otro Estado *semiclandestino* donde se desarrollaba la *auténtica vida pública*<sup>55</sup>), se inició una profunda transformación de las instituciones públicas del anterior régimen, que dieron lugar a lo que se conoce como *Estado Democrático de Bienestar* (posiblemente un término más próximo a la filosofía política que distingue en el plano de la realidad política). Este rápido proceso democrático significó, entre otros ámbitos, el desarrollo y creación de una red de servicios sociales, que desplazaron en la sociedad española a las redes tradicionales de la acción social, como fueron la caridad, la beneficencia y la asistencia social<sup>56</sup>, que se mantuvieron vigentes desde el siglo XVIII. En esta línea, los planteamientos de Rallo (2014: 322) también reconocen un rasgo común, que es el de que universalizar la ayuda social sin ningún control fomentaría un abuso, aunque negarla también provocaría situaciones de desprotección y sería repudiada por la mayoría de ciudadanos.

El papel desempeñado por la Carta Magna<sup>57</sup> del 31 de octubre de 1978 fue fundamental para hacer posible esta red de bienestar y protección social basados en el principio esencial del *Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político* (art. 1.1 CE), así como el papel de los poderes públicos para garantizar el régimen público de Seguridad Social (art. 41 CE) y garantizados y regulados por la LSSG (art. 1), legislación básica dictada a los efectos del art. 149.1 CE (otorgaba a la AGE las competencias exclusivas en la regulación de las condiciones básicas que garantizasen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales). Algunas voces discordantes cuestionan, empero, la escasa concreción constitucional en materia de Seguridad Social, que implicaba desarrollarla por vía legislativa a expensas de las decisiones del legislador ordinario. Por ello, Fernández Orrico (2003), entre otros, subrayaba la necesidad de

---

profesional y accidente de trabajo por un lado, y la enfermedad común y accidente no laboral por el otro). Tuvo su origen en el Plan Nacional de Seguridad Social del que se había encargado en 1957 el INP. Este nuevo sistema substituyó progresivamente al anterior de protección social constituido por seguros obligatorios de vejez, invalidez, enfermedad y otros, basados en el reparto, y un sistema de pensiones complementario, el mutualismo laboral, basado en la capitalización parcial.

<sup>55</sup> NIETO (2008: 154-155).

<sup>56</sup> Es un régimen que aspira a satisfacer las necesidades inmediatas de los ciudadanos, pero no tiene un objetivo mayor de alcanzar la integración social plena (RODRÍGUEZ CABRERO, 2011).

<sup>57</sup> El Programa Europeo de Desarrollo Social, el Consejo de Europa con la *Carta Social Europea*, el Club de Roma, las Naciones Unidas en su *Declaración de los Derechos Humanos* (art. 22), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (art. 9 y 12) o la OMS también aludieron a los servicios sociales como instrumentos destinados a contribuir al bienestar social y fueron ratificados por nuestro país.

considerarla un derecho fundamental e incluirla como garantía constitucional reconocida en el art. 53.2 CE.

Además, con la constitución de las Autonomías<sup>58</sup>, las competencias estatales —corroboradas en el art. 148.1.20 CE— fueron cediéndose progresivamente (entre 1984 y 1996) desde la aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía mediante el traspaso de funciones y servicios (como la Sanidad o la Educación) y las leyes correspondientes centradas en los Servicios Sociales. En especial, con la promulgación de la Ley 26/1990 de 20 de diciembre, que establecía prestaciones no contributivas en el sistema de la Seguridad Social y universalizaba los principios en la protección de la Seguridad Social (FERNÁNDEZ ORRICO, 2003: 131). Se podría hablar de la *Comunidad de Bienestar*, en tanto en cuanto la regionalización española permite la diferenciación política administrativa de estos espacios territoriales (CAMARERO SANTAMARÍA, 1998: 46). Pero lo cierto es que *ni las leyes autonómicas de servicios sociales ni las normas de desarrollo, ni los planes y programas, articulan mecanismos reales y eficientes para hacerlos efectivos* (GALLEGO, GOMÀ Y SUBIRATS, 2003: 167).

Así las cosas, la incapacidad de desarrollar una ley general (no, sin embargo, la legislación parcial de ciertos colectivos) generó otra alternativa, el denominado Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales, a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Dirección General de Acción Social (RD 791/1988, de 20 de julio) para articular una cooperación financiera y técnica entre las diferentes AAPP. Desde 2013, el derecho a los servicios sociales está en proceso de revisión (ALONSO-OLEA en ALONSO-OLEA Y MEDINA, 2014: 118 y ss), si bien en ese año también se aprobó el Catálogo de Referencia de los Servicios Sociales, elaborado por la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, perteneciente a la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, en colaboración con las CCAA y la FEMP. El fin último de este modelo era la consolidación de un esquema cooperativo y de mejora de la gestión pública, regulando de otra manera las prestaciones comunes entre las autonomías, distribuidas en: *prestaciones de servicios* (información, orientación, asesoramiento, prevención e inclusión social, protección jurídica, etc.) y *prestaciones económicas* (RMI, ayudas para víctimas de violencia de género, prestaciones económicas para personas en situación de dependencia y otras prestaciones). Además, proponía unos criterios comunes de calidad según el marco europeo y el propio Sistema Público de Servicios Sociales.

Junto a la sanción de los servicios sociales en la *Lex Superior*, también se reconoció la viabilidad del Sistema de Seguridad Social (para facilitar la gestión del ente desapareció el INP, que se dividió en diversos institutos encargados de las numerosas áreas que abarcaron las prestaciones del Estado). El órgano encargado hasta entonces de establecer los servicios públicos se fraccionó en las tres entidades gestoras que se mantienen en la actualidad con los Pactos de la Moncloa a partir del RD Ley 36/1978: el INSS, el INSERSO y el INSALUD (hoy llamado INGESA). Ambos distribuyeron las funciones de administración de las prestaciones económicas, dirección de los servicios sociales y los trámites de pensiones de invalidez y jubilación no contributivas. El Sistema de Seguridad Social ha evolucionado desde la década de 1960 hacia una ampliación de las prestaciones de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Tras una transición lenta (con la creación de los Planes Nacionales y las leyes autonómicas de servicios sociales), hubo

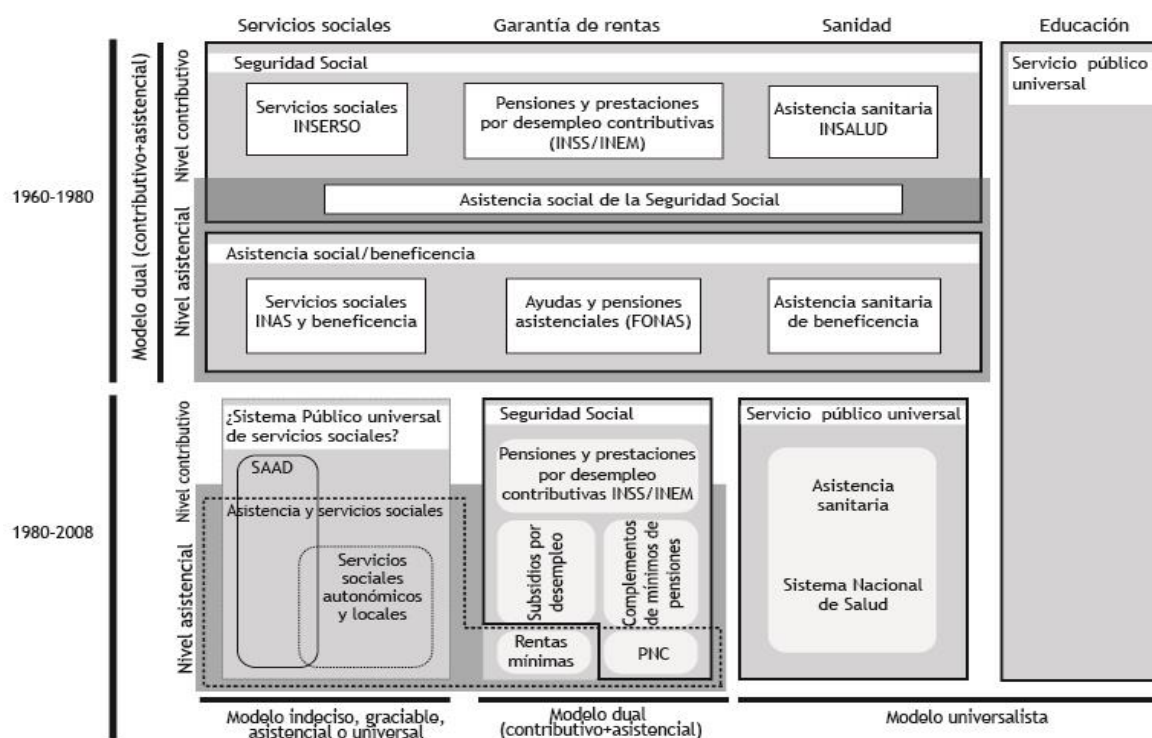
---

<sup>58</sup> El 18 de abril de 1978 se presentó la Xunta de Galicia en el sistema preautonómico y el Estatuto de Galicia fue aprobado como LO 1/1981, de 6 de abril.



que esperar al Pacto de Toledo (en 1995) para poder comprobar la evolución que seguiría durante los años consecuentes (ver Imagen 4.1).

Imagen 4.1: Sectores y niveles de la protección social en España (1960-1980 y 1980-2008): modelo dual contributivo/asistencial y reorientación universalista



Fuente: Aguilar Hendrickson en Moreno (2000: 180 y 187).

Jiménez Fernández (NAVARRO, 2004) distinguía dos grandes etapas<sup>59</sup> en la evolución de los servicios sociales cuyo punto de inflexión estaba marcado por el acuerdo del Congreso. Antes de 1995, se creó la Tesorería General de la Seguridad Social para unificar todos los recursos financieros del sistema bajo el principio de solidaridad financiera, se aplicó el principio de especialización (el fraccionamiento de las unidades gestoras), la modernización de los procedimientos administrativos, la integración de las Entidades Substitutorias en el Sistema, la corrección de las pensiones mínimas y máximas o las mejoras de las prestaciones por desempleo. Tras el Pacto de Toledo (aprobado por el Pleno del Congreso el 6 de abril), se establecieron medidas para reforzar el modelo de Seguridad Social (simplificando la estructura de regímenes, mejorando las pensiones de viudedad, constituyendo el fondo de reserva, etc.), si bien González y Requena (2005:

<sup>59</sup> Los profesores González y Requena (2005: 174 yss) identificaban cuatro fases del gasto social público desde la instauración democrática en España: transición, años 80, segunda mitad de la etapa socialista 1989-1996 y la etapa de gobierno del PP. A lo largo de la Transición, los cambios sociales y demandas populares favorecieron el incremento del gasto social (desde el 12,5% al 19,6%), predominando un momento de consenso democrático muy alto y un nuevo sistema político que lo legitimaba. Durante el primer gobierno socialista en los años 80, la crisis de los años anteriores consolidó esta partida dirigida a las políticas de bienestar (y la acercaba a la media europea) y a finales de esta fase (segunda) se incrementó la dinámica de gasto debido a las presiones sociales (PÉREZ LEDESMA, 1990: 246). En el segundo gobierno de Felipe González (tercera fase) se universalizó el EB y la fase recesiva del ciclo económico se liquidó con algunos logros anteriores, especialmente en materia de desempleo. A partir del gobierno del Partido Popular (cuarta fase), en 1996, se estabilizó el gasto social, alejándolo de los estándares comunitarios después de un periodo de convergencia. Sin embargo, se recuperó el diálogo social y se iniciaron ciertas privatizaciones en los servicios públicos, que ya se habían iniciado durante el segundo gobierno socialista (RODRÍGUEZ CHIRILLO, 1993).

176) señalaban su ambigüedad para posibilitar acuerdos entre intereses divergentes en torno a medidas concretas. Con la irrupción de la crisis económica, muchas de estas propuestas se diluyeron hacia otro tipo de alternativas, marcadas por la ausencia de consenso entre agentes sociales u oposición política —con la preocupante práctica abusiva de decretos leyes en la X Legislatura en supuestos en que era más que dudoso que concurriese una extraordinaria y urgente necesidad: cambios en el acceso a las jubilaciones anticipadas, reforma laboral, empleo del fondo de reserva de la Seguridad Social, incremento de tasas fiscales, *etc.*—, si bien en la década posterior al Pacto de Toledo ciertos factores habían permitido *dulcificar* y aletargar estos debates (*IBÍD.*: 177 y ss), como por ejemplo, el aumento espectacular de las afiliaciones a la Seguridad Social, que en esos prósperos años no hacían temer —por lo menos desde la perspectiva de estos autores y en base a recomendaciones de organismos internacionales como el FMI o la UE— los problemas en las pensiones de jubilación hasta, como mínimo el año 2050.

### 3.2. FINANCIACIÓN

Con todo esto, la tarea de las CCAA en las prestaciones de los servicios implica una administración más próxima a los ciudadanos (ver Capítulo VII), pero a su vez, entraña ciertos desajustes, como la dificultad de aplicar el principio de igualdad a toda la ciudadanía, las distintas capacidades económicas de las CCAA o las necesidades de descentralizar los servicios sociales en las grandes ciudades o de marcar actuaciones comunes en determinados servicios (CAMARERO, 1989; RODRÍGUEZ CABRERO, 1995; BAYART I CATALÁ, 2011). Todos los inconvenientes se pueden resumir en lo que Casado y Fantova (2007: 137) catalogaban como *fallo del universalismo* derivado del racionamiento de la oferta que propicia la formación de *guetos*. Este desequilibrio es producido dentro y fuera de las CCAA.

La cronología de los últimos años en España se podría agrupar en cuatro grandes procesos, que son paralelos a la evolución del gasto social: *a)* la universalización de los diferentes bienes y servicios; *b)* la contención del gasto social; *c)* el proceso de descentralización y crecimiento de las CCAA en la planificación y ejecución de las políticas sociales; y, *d)* el proceso parcial de privatización del EB materializado en la expansión de la producción privada de servicios financiados por el Estado (RODRÍGUEZ CABRERO, 1995, 2004; LOSADA, 2013), porque el partido a través del Gobierno, sirve a intereses ajenos (NIETO, 2008: 117). El autor describía la evolución de los servicios públicos de bienestar que se desarrollaron en los últimos años en España como un *modelo de universalización incompleta de servicios y prestaciones de bienestar con una creciente mercantilización* (*IBID.* 117), ya que originó carencias en la protección contra el desempleo, los servicios sociales y el sistema sanitario, y los niveles de participación ciudadana son muy bajos y reducen la capacidad de cohesión social.

El gasto público social en España (como porcentaje del PIB) se situó por debajo de la media de la UE y de otros países mediterráneos (y se mantuvo en niveles residuales durante el franquismo), aunque entre 1970 y 1980 experimentó un crecimiento importante (el PIB crecía a una tasa interanual media del 1,89% mientras que el gasto social lo hacía a una tasa del 8,44%). A partir de 1980 se desaceleró este ritmo para acompasarse o situarse por debajo del PIB e incluso mantuvo cierto estancamiento a finales de esa década. Desde 1990 creció de forma espectacular, y este incremento permitió consolidar el sistema sanitario; a partir de 1995 hasta el año 2007 creció de forma sosegada al amparo



de una *percepción de buen clima político* (MORENO, 2009: 51) al que le sucedió una contracción del gasto que suponía una perspectiva negativa de la economía nacional y el fin del milagro español (MONTAGUT, 2014). Los últimos informes de UNICEF, Oxfam Internacional o Cáritas han criticado esta restricción presupuestaria de los últimos años en toda Europa (en España destacaban los ajustes de las prestaciones por desempleo o las ayudas en atención por hijo y la eliminación de la asignación universal por nacimiento), por entender que había favorecido a la desigualdad social de los estados miembros.

En la mayor parte de los países con mayores niveles de renta los gastos asociados a actividades del EB absorbieron hasta el 40% de los ingresos<sup>60</sup> y, en este contexto, se puso en cuestión el papel del Sector Público como responsable de la estabilidad social. Las diferencias sociales no sólo se manifestaron en la pobreza (como forma de exclusión y falta de oportunidades que se empezó a relacionar en el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1984-1988), y en el no acceso a los derechos sociales, del III Programa en 1991), sino en el aumento de las desigualdades que legitimaron en todo momento la intervención estatal hasta finales del siglo XX (ALEMÁN Y GARCÉS, 1998; CAMARERO SANTAMARÍA, 1998; MUÑOZ MACHADO *ET AL*, 2000; NIETO, 2008). Esta diferencia estuvo marcada por el conjunto de prestaciones ofrecidas (vivienda, apoyo a la familia o programas activos de mercado de trabajo y educación) que indicaban las distintas direcciones de las políticas de los gastos en el EB español. Durante el quinquenio 1970-1975 el gasto social experimentó un fuerte crecimiento en relación con otras partidas (por encima del crecimiento del PIB), y el franquismo tardó en debatir la expansión y bloqueo del mismo, porque pese a que cedía competencias en política social, sabía que este reconocimiento suponía valorar los derechos sociales y también políticos de los ciudadanos.

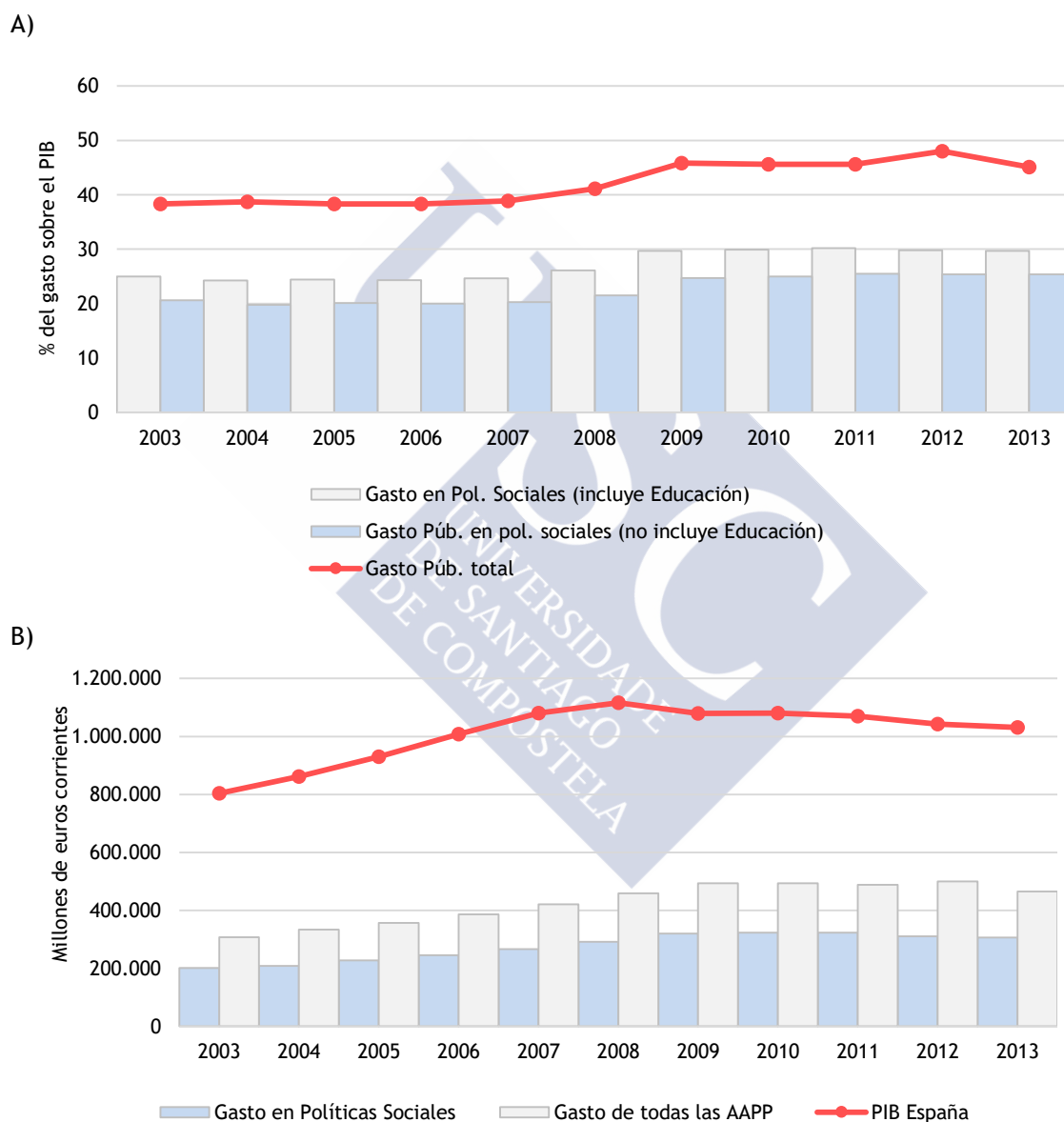
El crecimiento del gasto público social —subordinado siempre a la política económica— no se redujo de forma drástica en los últimos años (ver Gráfico 4.3), aunque su crecimiento se contuvo en la mayoría de EB europeos (desde 1991). Si bien es cierto que se han producido cambios relativos a las competencias en materia de servicios sociales, éstos son menores de los que se intuían décadas atrás, debido a factores como la desregularización económica internacional, la multiplicación de los derechos sociales y los acuerdos en materia de política social o el desarrollo de sistemas de protección social (capacidad de pago, libre elección o satisfacción individual) derivados de las transformaciones sociales. En relación a los argumentos relacionados con esta política social, Fantova (2014: 54 y ss) recuperaba las distintas perspectivas asociadas a este concepto: *a)* redistribución de forma equitativa o igualitaria de una serie de recursos y económicos para compensar el reparto no equitativo que produce el funcionamiento del mercado; *b)* énfasis en la igualdad de oportunidades o trato en relación a las capacidades individuales o colectivas; *c)* responder a necesidades sociales mediante la provisión de una serie de prestaciones y servicios cuya percepción se puede convertir eventualmente en un derecho social; *d)* intervenciones públicas que se ocupan de la cobertura de una serie de contingencias o riesgos y que se podría considerar como derecho subjetivo; *e)* vertiente promotora de capital humano para que vuelvan a ser productivas o compensar su ausencia de ingresos; *f)* se orienta a abordar desde los poderes públicos las situaciones en las que no han funcionado los mecanismos del resto de esferas o subesferas; y, *g)* contribución de la construcción de lazos relacionales o vínculos comunitarios como forma de aproximación al bienestar compartido. Otros argumentos posibles son los que

---

<sup>60</sup> Rallo (2014) estudiaba los ingresos de las AAPP españolas en el año 2012 y constataba que más de dos tercios de la carga fiscal soportada por el ciudadano era independiente del nivel de renta.

cuestionan la relación entre este gasto social y la prestación de servicios reales a la población (multiplicidad de necesidades sociales y la imposibilidad de responder de forma instantánea a ellas), las estimaciones en torno al retorno económico del gasto social o las posibilidades de empleo en esta rama social<sup>61</sup>. Con este planteamiento, cobran fuerza otras vías alternativas de planificación en torno al Tercer Sector como garante social gracias al valor añadido que ofrece en las relaciones entre ciudadano y AP.

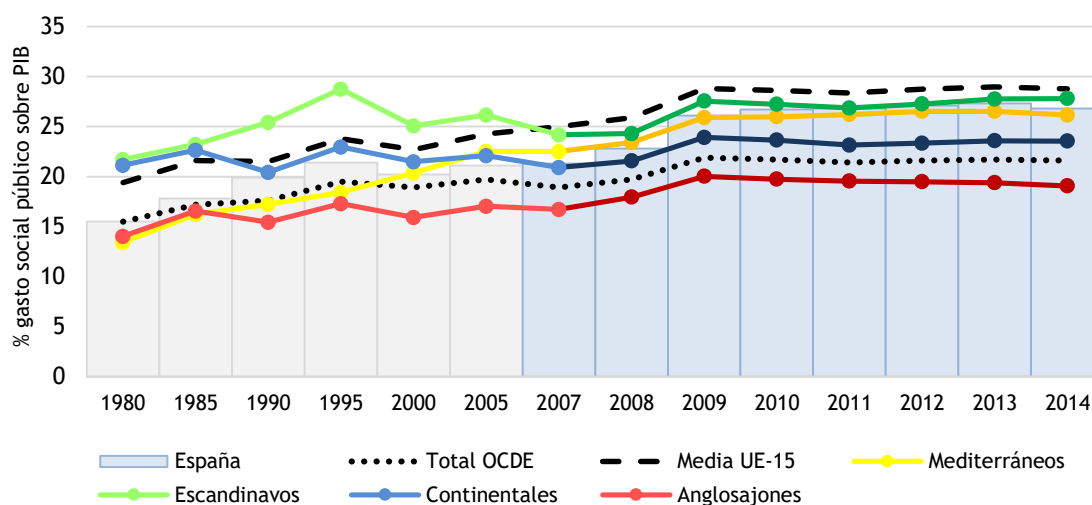
Gráfico 4.3: Evolución de las políticas sociales en tanto que Gasto Público total en España (A) y PIB total (B) (2003-2013)



Fuente: Centro de Información Económico-Financiera-Ministerio de Hacienda y AAPP (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>).

<sup>61</sup> El *Informe sobre el Estado social de la Nación* de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (GARCÍA HERRERO ET AL, 2015) destacaba que por cada millón de euros invertidos en servicios sociales se generaban de 26 a 42 empleos directos. Además, en el documento se figuraba que con un volumen de trabajo en servicios sociales como un país como Suecia, el desempleo sería más bajo.

Gráfico 4.4: Evolución del gasto público social en España y países europeos de su entorno en porcentaje de GDP, media de los países de la OCDE y media UE-15



\* La media de países agrupados según modelo de EB están formados por: mediterráneos (Italia, Portugal, Grecia y España), escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia), continentales (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Suiza, Luxemburgo, P. Bajos, R. Checa, Polonia, R. Eslovaca, Estonia, Eslovenia, Hungría) y anglosajones (Irlanda, Canadá, Islandia, R. Unido, E. Unidos, Australia).

\*\* Los valores del eje horizontal se distribuyen anualmente a partir de 2007, año de inicio de la crisis. La representación de los datos toma un tono más apagado para distinguir esta de la anterior, con datos presentados cada lustro (1980-1995).

Fuente: *The OCDE Social Expenditure Database (SOCX)*. Datos febrero 2016.

El gasto social ha evolucionado de forma muy distinta en función del tipo de EB (ver Gráfico 4.4), y así se constata cómo los países nórdicos tuvieron un elevado gasto social que se redujo desde 1996, mientras que los estados de tipo continental apenas redujeron las partidas, y en los países determinados por el modelo anglosajón se elevó el gasto social<sup>62</sup> desde los años 90 del siglo XX. Finalmente, los países mediterráneos sufrieron dos tendencias —crecimiento y desaceleración— marcados por la estabilidad de estas cifras macroeconómicas y por ser los países con menores prestaciones sociales de toda Europa. Esta inestabilidad económica y social creó un caldo de cultivo que hizo más delicada la consecución del equilibrio macroeconómico, obligando a limitar el gasto público y con él, los recursos destinados a las políticas públicas (SÁNCHEZ Y GARCÍA, 2004; LOSADA, 2013), ya que los objetivos con los que se recurría a la aplicación del gasto público comenzaron a errar<sup>63</sup>. Así, Bayart i Catalá *et al* (2011) señalaba que esta situación deficitaria se debía al reparto en las CCAA durante un largo período y sin contar con un modelo consensual (llevar a la práctica el principio de igualdad de toda la ciudadanía), los diferentes aportes del Estado a las CCAA (grandes diferencias en la capacidad económica de cada una) y el déficit en la atención sociosanitaria. El gasto en Pensiones representa la mayor proporción del gasto público social, seguido en segundo término por la Sanidad y la Educación, mientras que los servicios sociales tienen poco peso. En el caso español, que en 2014 dedicaba el 26,8% del PIB a gasto social, destacaba

<sup>62</sup> Marí-Klose y Marí-Klose (PINO Y RUBIO, 2013) subrayan la asociación entre el gasto social como porcentaje del PIB y las tasas de pobreza ( $R^2=0,397$ ); es decir, los niveles de pobreza son bastante más bajos en los países que dedican más recursos a las políticas sociales.

<sup>63</sup> La OCDE definía el gasto público como *la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas dirigida a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan a su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa (en especies) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales*.

su importante posición frente a otros países que no habían sufrido tan de lleno la crisis como Alemania (25,8%) o Reino Unido (21,7%), aunque seguía muy por debajo de otros países como Francia (31,9%), Bélgica (30,7%) o Dinamarca (30,1%). Si bien las críticas generalizadas pueden partir de que el gasto público social comunitario no crece al ritmo del PIB, lo que es incuestionable es el progresivo crecimiento anual del gasto social en todos los países, si bien España es uno de los países de la UE-15 (el grupo de países más próximos por su nivel de desarrollo económico) que con menos gasto en protección social (la opinión generalizada de organismos y diversas instituciones es la de relacionar proporcionalmente el gasto social con la calidad de las prestaciones sociales).

Empero, es tarea espinosa establecer las cifras exactas del gasto social privado por la dificultad de obtener información sistematizada y desagregada —como en otras áreas particulares de servicios sociales—, lo que impide la posibilidad de una consolidación completa del gasto en el sector social en España. Calero y Costa (2003: 49) concretaban, hace ya algunos años, en base a cifras las estimaciones procedentes de la SOCX (*Social Expenditure Database*), que esta partida rondaba el 0,5% del PIB (frente al 5% de Dinamarca o 3,5% de Francia). En el estudio de Bandrés (2012: 46) se situaba como uno de los más bajos de los países de su entorno. No es el momento de detenimientos en revisiones completas de estos balances macroeconómicos, pero se intuye la posibilidad de que estas cifras hayan sufrido variaciones de tendencia alcista en nuestro país en los años más recientes a causa de factores socioeconómicos internos y externos.

El gobierno durante la X Legislatura, en base a la reforma del art. 135 CE, aprobó la LEP en 2012 (ver Capítulo V), tendente a alcanzar como mínimo el equilibrio presupuestario o el superávit (la tasa máxima de endeudamiento se fijó en el 60% del PIB), además de establecer un nivel máximo de gasto, como así exige ahora la *Norma Normarum* partiendo de los principios exigidos por la UE como medida para la recuperación económica y la corrección de la crisis de deuda (los planes de política fiscal expansiva de aires *keynesianistas*, tales como el Plan E de Zapatero de 2009 y el Plan de Medidas para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia, de junio de 2014).

Como desafío pendiente los próximos años de recesión, está *el continuo recorte de gastos sin un análisis detenido y orientado estratégicamente para reducir el déficit sin frenar la recuperación, o incluso provocar otra recesión. Se han hecho esfuerzos de valoración de los efectos directos de la cuantía de recortes presupuestarios, principalmente por capítulos de gasto, pero el tiempo y el esfuerzo de análisis y evaluación ha sido reducido. No ha habido un diálogo abierto* (ZAPICO, 2012: 236). El reciente trabajo del profesor Antón Losada (2013) arrojaba algo más de luz en el establecimiento de las políticas de déficit y el gasto público —citadas como *austericidio* o *austerocracia*— desde una perspectiva alejada de la económica, y más vinculada a la ideológica. Sin embargo, tampoco se puede obviar la perspectiva de que cualquier ley o política pública siempre está llamada a provocar algún daño a algunas personas (DAHL, 2012).

### **3.3. DERECHOS SOCIALES Y LEYES AUTONÓMICAS**

Los servicios sociales fueron las últimas prestaciones integradas en el sistema de protección social, aunque las referencias a los derechos sociales en la CE, los EEAA o las leyes autonómicas no se garantizasen explícitamente, porque su descripción era muy

abstracta y aspiracional. En el caso de las leyes autonómicas de primera generación<sup>64</sup> proponían un modelo programático de distribución de la prestación entre las CCAA, diputaciones y ayuntamientos en términos generales, pero sin especificar los medios. Es decir, la indefinición del concepto agotaba las expectativas del sistema y lo simplificaba a un mero cajón de sastre público que tampoco permitía señalar a qué se deberían dedicar los servicios sociales (para cubrir desajustes o desequilibrios sociales).

Ante la heterogeneidad y descentralización del poder político en el país, conviene reseñar que no todas las CCAA asumieron en ese momento competencias similares (ver Tabla 4.4) sobre Seguridad Social, siendo distinto el grado de asunción según se trate de las denominadas de primer grado (Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, Andalucía, Canarias y Valencia), con competencias normativas y ejecutivas (en sus EEAA asumieron toda la materia de Seguridad Social según el art. 149.1.17 CE), y las de segundo grado, que sólo dispusieron de competencias de gestión (ALONSO-OLEA, 2012: 310). Esta configuración del sistema público de protección social a nivel local fue desarrollada en la LBRL de 1985<sup>65</sup>, que reforzó la prestación en la protección social basada en el minifundismo local y que, por no resultar reiterativo en el estudio, no ha da lugar aquí para una exposición pormenorizada, ya que será expuesto en otro lugar de esta investigación.

Tabla 4.4: Cronología de las leyes de servicios sociales en las CCAA

1ª Generación	País Vasco (1982), Navarra (1983), Madrid (1984), Murcia (1985), Cataluña (1985), Castilla-La Mancha (1986), Illes Balears (1987), Aragón (1987), Asturias (1987), Extremadura (1987), Canarias (1987), Galicia (1987), Andalucía (1988), Castilla y León (1988), Comunitat Valenciana (1989), La Rioja (1990), Cantabria (1992)
2ª Generación	Galicia (1993), Cataluña (decretos de 1994 y 1996), País Vasco (1996), Comunitat Valenciana (1997), La Rioja (2002), Madrid (2003), Murcia (2003), Asturias (2003)
3ª Generación	Navarra (2006), Cataluña (2007), Cantabria (2007), Galicia (2008), País Vasco (2008), Aragón (2009), Illes Balears (2009), La Rioja (2009), Castilla y León (2010), Castilla-La Mancha (2010)
4ª Generación	Asturias (2015), Canarias (2015), Extremadura (2015), Andalucía (2016), Murcia (2016),

Fuente: elaboración propia.

Se intentaron corregir estas diferencias con la implantación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988, cartera responsable de agrupar organismos y entidades que diesen respuesta a las necesidades sociales<sup>66</sup> con programas sobre tercera edad, drogas o juventud. Posteriormente, estas competencias se cedieron al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 1996, año en el que también se completó el procedimiento de transferencia de competencias a las CCAA. Tras este proceso expansivo de los servicios sociales, las iniciativas gubernamentales posteriores estuvieron orientadas a fortalecer el

<sup>64</sup> El término *primera generación* no muestra dudas de su significado, así como su orden progresivo. Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014: 195) apostillaban sobre la clasificación de las normas de servicios sociales, entendiendo que era excesivamente reduccionista. Sin embargo, esta distribución normativa puede ser entendida desde un carácter eminentemente cronológico y temporal, por lo que no cabe la menor duda de la adecuación de este tipo de mención normativa.

<sup>65</sup> La LBRL de 1975 encomendaba a los ayuntamientos a ser los proveedores de la asistencia social, aunque la reforma vigente retiraba este poder a las CCLL, como asistentes únicos de casos de emergencia social.

<sup>66</sup> El 21 de diciembre de 2011, el gobierno de la X Legislatura distribuyó la política social en dos carteras distintas: el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



sistema de protección social, como la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización de la Seguridad Social. Sin embargo, muchas funciones agrupadas en servicios sociales exceden las competencias de la propia cartera ministerial (Sanidad, Educación, Interior....).

En consonancia con esta situación, la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales alertaba sobre la debilidad del Sistema Público de Servicios Sociales y manifestaba que el desarrollo y la cobertura de los mismos era *débil o irrelevante* en 11 de las 17 CCAA en uno de sus informes más recientes, un deterioro paulatino desde 2013. Según su índice de desarrollo de servicios sociales que evalúa el grado de desarrollo en derechos y decisión política o nivel de cobertura de servicios, entre otros, se saldaba con una media de suspenso en 2015. Este indicador que puntúa de 0 a 10, registraba un 4,5, marca que no superaban la mayor parte de las autonomías, entre ellas Galicia, que conseguía una de las peores notas (2,6 puntos) en cuanto al alcance de los servicios sociales. En el lado opuesto se situaba el País Vasco, como la mejor clasificada (8,05 puntos).

Tabla 4.5: Cuadro comparativo de las prestaciones de los servicios sociales autonómicos y las establecidas por la LAPAD

Prestación		Servicios Sociales Autonómicos	LAPAD
Servicios	Nivel primario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipos básicos: información, orientación, prevención, diagnóstico, intervención individual y comunitaria...</li> <li>- Servicio de asistencia domiciliaria: atención personal, limpieza del hogar...</li> <li>- Servicio de Teleasistencia</li> <li>- Residenciales: alojamiento residencial para urgencias, marginación...</li> </ul>	<p>Catálogo de servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal</li> <li>- Servicio de Teleasistencia</li> <li>- Servicio de Ayuda a domicilio (atención a las necesidades del hogar, cuidados personales)</li> <li>- Servicio de Centros de Día y Noche (Centro de Día para mayores, para menores de 65 años, de atención especializada)</li> <li>- Servicio de Atención Residencial</li> </ul>
	Nivel Especializado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diurnos: atención temprana, hogares, centros de día (personas mayores, de atención especializada para personas con discapacidad...)</li> <li>- Residenciales: viviendas tuteladas, compartidas, acogimiento familiar, residencias (permanentes o temporales)</li> </ul>	
Prestaciones económicas	Periódicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensión no contributiva invalidez: complemento de ayuda a tercera persona</li> <li>- LISMI: subsidio movilidad y compensación gastos de transporte</li> <li>- Complementos autonómicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculada al servicio</li> <li>- Para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no formales</li> <li>- De asistencia personal</li> </ul>
	Ocasionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para acceso a servicios: asistencia domiciliaria, atención especializada</li> <li>- Para supresión de barreras arquitectónicas y accesibilidad</li> <li>- Para ayudas técnicas</li> <li>- Ayudas relacionadas con los cuidadores</li> </ul>	<p>Ayudas económicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para facilitar la autonomía personal: ayudas técnicas e instrumentos y accesibilidad y adaptación del hogar</li> </ul>

Fuente: Casado y Fantova, 2007: 189.

Estas primeras leyes estuvieron marcadas por la imprecisión y la heterogeneidad de los resultados. La promulgación de la ley de autonomía personal y de atención a las



personas en situación de dependencia de 2006 (LAPAD) marcó un punto de inflexión en el Sistema Público de Servicios Sociales (ver Tabla 4.5), porque coordinaba a las AAPP en una misma dirección, algo que no había sido posible en otros aspectos de los servicios sociales<sup>67</sup>, pero, sin embargo, esta norma ha sufrido un recorrido irregular e interrumpido por la crisis. Además, en la primera década del siglo XXI también se iniciaron reformas encaminadas a favorecer la emancipación de los jóvenes, la participación laboral femenina o la conciliación de la vida familiar y laboral.

La expansión reformadora en el campo del bienestar social es cuestionada por *haberse desplegado sobre una base fiscal e institucional inadecuada, lo cual cuestiona sus sostenibilidad en condiciones de mayor dificultad económica* (MORENO Y MARÍ-KLOSÉ en PINO Y RUBIO, 2013: 140). Otra crítica similar era la apuntada por Adelantado *et al* (2013: 45), que señalaban que las fases normativas habían trasladado una visión de EB keynesiano a uno de tipo schumpeteriano asociado al *worfarestate*.

En el ámbito municipal, este sistema ha otorgado a los ayuntamientos el papel de gestores del nivel primario y de otros asuntos relacionados con la planificación y coordinación de servicios sociales (encargadas de los servicios primarios de forma obligatoria en municipios de más de 20.000 habitantes), aunque ha primado la tradición centralizadora, la escasez de recursos económicos en la prestación de estos servicios porque las competencias importantes son asignadas a los Gobiernos autonómicos (ADELANTADO *ET AL*, 2013: 46) y la ambigüedad de las competencias y deberes de estos municipios. La mayoría de intelectuales señalaban que la inexistencia de un marco único legal inspirador y germen del propio sistema en estos casi 40 años —como sí ocurría con el anterior Instituto Nacional de Servicios Sociales—, algo así como una ley estatal concreta que estableciese unos criterios mínimos competenciales, supuso que en cada CA se creasen estructuras, organigramas y recursos diferentes, que ocasionaron diferencias en los servicios entre distintas regiones<sup>68</sup>. Camarero (1989) subrayaba esta tesis, y clasificaba las modalidades de atención ejecutadas en las diversas CCAA en tres tipologías: a) relación de beneficencia pública o privada —financiado a través de impuestos y tasas—; b) relación de asistencia social —cubre las necesidades de la sociedad con planes y programas técnicos—; y, c) relación de aseguramiento social —consiste en servicios y ayudas económicas adecuadas a los estados de necesidades—. De hecho, esta extensión de leyes sobre servicios sociales no fue sumamente positiva, pues estos pasaron de una cierta desregularización a adolecer de ineficiencias en aspectos organizativos, competenciales y territoriales, que limitaban la asistencia personal y engrandecen la atención burocrática (GALLEGO, GOMÀ Y SUBIRATS, 2003; GALLEGO Y SUBIRATS, 2011). Todo ello es plasmado en la escasa información cuantitativa disponible sobre políticas sociales, y no así en otro tipo de materias que integran la estructura del EB

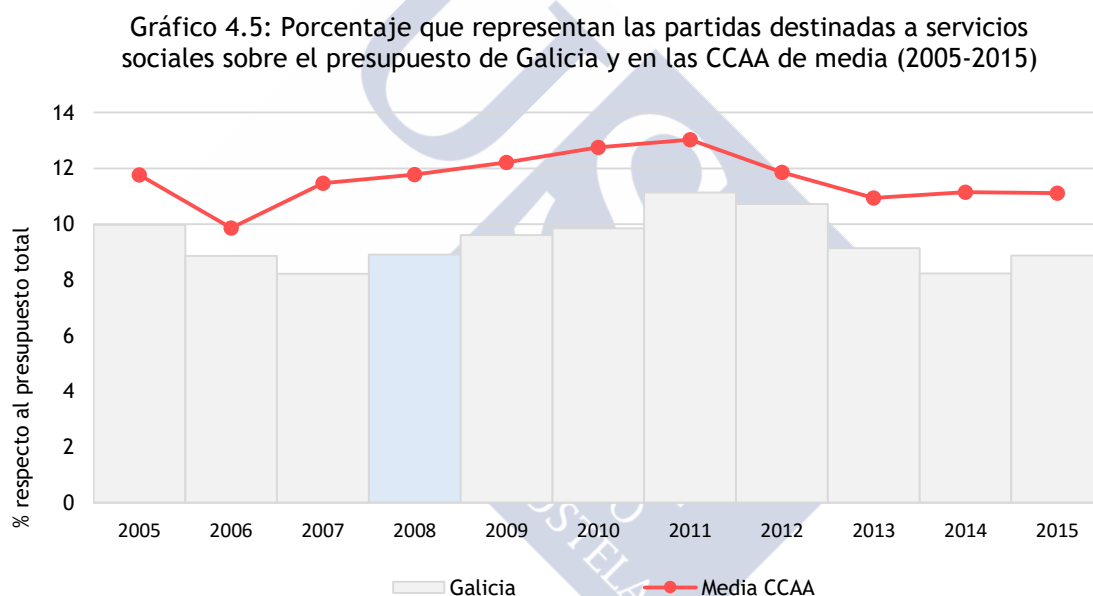
---

<sup>67</sup> La aprobación de la LAPAD integraba al sistema público dentro de los modelos europeos de larga duración. La universalidad fue revisada con el objetivo de unificar criterios de copago para los servicios y prestaciones del SAAD tras la aprobación del Decreto 149/2013, de 5 de septiembre, por el que se definía la cartera de servicios sociales para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia y se determinaba el sistema de participación de las personas usuarias en la financiación de su coste.

<sup>68</sup> Se intentó, sin éxito, crear una ley estatal entre 1978 y 1983. Años después, en 1986, la STC 146/1986 intentaba paliar esta situación desenfocando a cierta exclusividad que las CCAA tenían en este ámbito. De esta manera, el Gobierno central tenía poder de aplicación de programas de asistencia social para garantizar el tratamiento igualitario de todas las CCAA.

y se encuentran situadas en límites fronterizos bastante cercanos: Educación, Sanidad o Pensiones<sup>69</sup>.

Con respecto a las partidas de las CCAA dedicadas a servicios sociales (ver Gráfico 4.5), Galicia no queda muy bien parada, ya que está por debajo de la media del resto de CCAA. Está prácticamente superada por todas (Asturias, Andalucía, La Rioja, Extremadura...), aunque bien es cierto que ha seguido la misma evolución común: crecimiento moderado desde 2007 y drástica disminución a partir del año 2011. Así mismo, la aprobación de las tres normas autonómicas gallegas de servicios sociales tampoco han reflejado cambios significativos en las variaciones porcentuales. Esta proporción es similar a la de la última década pero es claramente superior a la de las primeras generaciones normativas. Con ello, la comunidad gallega ha fijado un intervalo de presupuesto que, aunque no es tan alto como el de otras CCAA, ha rondado en la última década de media el 10%, mucho más elevado que el 6% que aportaba en la década de 1980. Los últimos años reflejan que el porcentaje de todas las CCAA en servicios sociales ha caído a niveles de la década pasada.



\* Se ha acentuado el año 2008, por ser el año de ratificación de la actual LSSG.

Fuente: Datos extraídos del Ministerio de Economía y Hacienda y legislación relativa a los presupuestos generales de cada CCAA.

Asimismo, el gasto público anual promedio por habitante en Galicia es ligeramente inferior al de la media Española según el XV Dictamen del Observatorio en base a la evolución de los datos básicos de gestión de la atención a la dependencia y costes de financiación del sistema de CCAA, si bien el coste promedio es mucho más elevado: 57,77 euros en 2009, frente a los 88,67 en 2014.

<sup>69</sup> Este tipo de pensiones por retiro o jubilación son uno de los más remotos programas de seguros sociales y en la actualidad la mayor parte de los países industrializados lo complementan con programas parcialmente privatizados, pero ningún país, excepto Chile, lo ha privatizado completamente (CASTLES, 2004: 151).

### 3.4. LEGISLACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN GALICIA

En lo que a esta investigación se refiere, la comunidad gallega inició el camino legislativo hacia la regulación de los servicios sociales públicos (ver Tabla 4.4) con la promulgación de la Ley 3/1987, del 27 de mayo, de Servicios Sociales (durante el gobierno de Fernández Albor —1982-1987—), momento en el cual otras once CCAA ya habían publicado su articulado propio. Esta ley supuso una renovación del marco legal en Galicia y, como las que se prepararon en esa década de reformulación del Estado y de las competencias administrativas, carecía de estructura organizativa y diseño adecuado. En este primer precepto, se hizo referencia al reconocimiento internacional del bienestar social y el papel de los poderes públicos como responsables de la planificación y coordinación del mismo. El texto es un reflejo de la percepción social de los grupos excluidos (emplea términos como *disminuido físico o psíquico* y *minusválido*) y establece unas bases principales de la ejecución del sistema en la CA. Al compararla con la presente, se perciben las limitaciones de la AP en la gestión y organización de los servicios sociales, aunque incluye un conjunto de principios rectores que comparte con las posteriores leyes autonómicas, que amplían esta lista. Asimismo, permite la participación de formas público-privadas y se crea para el estudio de los servicios sociales el *Consello Galego de Servizos Sociais* como órgano consultivo.

Aunque Galicia presentó su primera ley de servicios sociales a estela de las demás CCAA, la Ley 4/1993, del 14 de abril, de Servicios Sociales, efectuada en el gobierno de Manuel Fraga (1990-2005), fue la que inició la renovación legislativa hacia la segunda generación de las leyes reformadas de servicios sociales de las CCAA, con la reorientación más directa hacia la liberalización y privatización de los servicios sociales (ADELANTADO ET AL, 2013: 44). En ella se potenció el reconocimiento de la iniciativa social con/sin ánimo de lucro y el voluntariado social, se recalcaron las limitaciones que presentaba la anterior ley, y se imponía la necesidad de crear una nueva *sobre la conceptualización de los contenidos, atribución de competencias, ordenación de las entidades prestadoras y del voluntariado social y control global del sistema*. Sobre este debate, Gallego y Subirats (2011) definían el inicio del proceso de reforma hacia un modelo de servicios sociales más liberal por el protagonismo de la iniciativa social y privada. En el caso de Adelantado et al (2013: 48), resumían que el sistema estatal de servicios sociales universal, equitativo y con suficiencia financiera se había quedado a medio camino: *a este sistema le falta, de un lado, universalidad en cuanto a derechos y, de otro, tal y como veremos a continuación, intensidad protectora en cuanto a contenido y equidad territorial de recursos y requisitos de accesibilidad*. Además, aparece en este articulado el *Plan galego de equipamentos e servizos sociais*, como instrumento coordinador de las competencias de la Xunta. Además, se optó por la denominación de *servicios sociales de atención primaria* en vez de emplear el término *comunitario* para referirse al nivel básico y próximo al usuario (considerando una variedad de públicos potenciales objeto del servicio) y, en relación a la AL, especificaban la financiación mínima para el desarrollo de equipamientos y mantenimiento de actividades y programas: 4% del presupuesto en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes que se asociasen y 6% para los que los desarrollasen por sí mismos, así como partidas específicas en los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (art. 75-77). Esta ley de segunda generación de servicios sociales encabezó la evolución hacia la siguiente reforma gallega, ya que marcó el inicio de un verdadero sistema de servicios sociales gallego, con la creación de multitud de equipamientos y redes autonómicas dirigidos a los sectores de población más necesitados (personas mayores, niños, familia, juventud, minorías étnicas o personas en

riesgo de exclusión social): centros de día, centros de acogida, residencias de menores, guarderías infantiles, ludotecas o centros especiales de empleo, entre otros.

La vigente Ley 13/2008, del 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia<sup>70</sup>, impulsada por el Gobierno bipartito (2005-2009) marcó los pasos hacia el bienestar social y un sistema de servicios sociales gallego del siglo XXI, con la implantación de multitud de instrumentos ejecutivos para ello (la *Axencia Galega de Servizos Sociais*, el CGSIB, el *Consello Galego de Benestar Social*, el *Observatorio Galego de Servizos Sociais* y la *Mesa Galega de Servizos Sociais*<sup>71</sup>) para garantizar la asistencia adecuada de servicios sociales a la sociedad gallega, marcada por el predominio del aislamiento en el rural y la avanzada edad. Esta ley introdujo mejoras inspiradas en los nuevos procesos de gestión pública como la evaluación y calidad de los servicios, y los principios de economía<sup>72</sup>, eficacia y eficiencia, aunque no fue muy concisa sobre cuáles serían las herramientas específicas que ayudasen a aplicarlos, destacando solamente la racionalidad en la administración de los servicios.

Ambas leyes han mantenido las similitudes conforme a quien puede ser titular de derecho de los servicios sociales (sólo las personas de nacionalidad española residentes en Galicia) aunque la última norma fue más laxa e incluyó también a las personas de la UE empadronadas en alguno de los ayuntamientos de la comunidad gallega, personas extranjeras empadronadas en Galicia, los gallegos retornados y sus descendientes, valorando que este acceso al sistema de servicios sociales *les sirva de medio para su retorno definitivo* y cualquier persona que se encuentre en necesidad o situación de dependencia o exclusión social. Los deberes que precisarían cumplir estos ciudadanos estarían basados en la información veraz y en la consulta de sus situaciones personales. Algunas de las características principales de las tres leyes gallegas de servicios sociales están expresadas en la tabla comparativa del Anexo 1.

En la historia de las tres LSSG ha predominado la similitud en la que se definen los principios básicos de los servicios sociales públicos (responsabilidad de los poderes públicos, planificación y coordinación, prevención, normalización e integración, solidaridad, descentralización y desconcentración y participación), mientras que se ampliaron las opciones de prestación de los servicios públicos con reconocimiento y apoyo a la iniciativa social con o sin ánimo de lucro (desde la LSSG 1993) y se añadieron los principios de igualdad, acción integral y personalizada, autonomía personal y vida independiente y los valores de economía, eficacia y eficiencia en la LSSG 2008. Sintetizando los contenidos principales de las leyes de servicios sociales se puede valorar un denominador común en esta legislación autonómica:

- *Institucionalización del bienestar social y distribución territorial*: consolidación de una red pública y organización de la prestación de servicios sociales entre la Xunta de Galicia y la AL.
- *Concentración y centralización de la gestión pública*: construcción de entes que permitan gestionar las prestaciones a través del fortalecimiento de la estructura de un sistema gallego de servicios sociales.

<sup>70</sup> La tercera generación incorporó un discurso enfocado hacia los derechos subjetivos con garantía jurídica de acceso universal con la definición de las prestaciones en la cartera (ADELANTADO ET AL, 2013: 44).

<sup>71</sup> Expresados en el Decreto 246/2011, del 15 de diciembre, por el que se desarrolló la Ley 13/2008, del 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, en lo referente a los órganos consultivo y de participación.

<sup>72</sup> La Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, incluía una importante disposición final referida a los ingresos recaudados en concepto de aportaciones de usuarios habrían ser destinados a la prestación del servicio y a su financiación.



- *Preocupación por las situaciones de necesidad en todas las etapas de la vida de una persona*: se subraya el carácter universalista de los servicios sociales y se lista un catálogo.
- *Prevención de la exclusión social*: lucha contra la marginación de determinados grupos sociales que se encuentran en riesgo de exclusión social (e.g. gitanos, inmigrantes, minorías étnicas...).
- *Perspectiva de economía, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios*: se amplía la actuación administrativa utilizando los instrumentos idóneos de cada intervención (se enfoca hacia la externalización de determinados servicios y la coparticipación de las entidades sociales o participación ciudadana).

A todo ello, es preciso constatar la constitución de los servicios sociales integrados como el cuarto pilar del EB. Un año después de la promulgación de la LSSG 2008, tras el cambio del gobierno autonómico y en un momento de mayor crudeza de la crisis económica, se constituía la *Plataforma en Defensa do Sistema Público Galego de Servizos Sociais* formada por diversas instituciones políticas y sociales, colegios profesionales o ayuntamientos gallegos que denunciaban el retraso en la aplicación total de la ley para poder equiparar al mismo nivel el sistema autonómico de servicios sociales con los sistemas educativos, sanitarios o de seguridad social.

La LSSG 2008 retomaba la estructura básica y denominación de la LSSG 1987, con la división en servicios sociales *comunitarios* (definidos por el Decreto 99/2012, del 16 de marzo, por el que se regulaban los servicios sociales comunitarios y su financiación) y *especializados*. Asimismo, la normativa actual introdujo, con cierto retraso, la *Tarxeta Social Galega*<sup>73</sup> a finales de 2014 (art. 17 LSSG 2008) y el *expediente social básico* (art. 16.2 LSSG 2008) denominado en la práctica *Informe Social Unificado*<sup>74</sup> (desde 2013). Asimismo, se pusieron en funcionamiento como órganos consultivos y de participación el *Consello Galego de Benestar Social* (Cap. III, arts. 34-39 LSSG 2008), el *Observatorio Galego de Servizos Sociais* (art. 42 LSSG 2008) y la *Mesa Galega de Servizos Sociais* (art. 42 LSSG 2008), que quedaron regulados tras el Decreto 335/2009, de 11 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la *Consellería de Traballo e Benestar* y el Decreto 246/2011, de 15 de diciembre, por el que se desarrolla la LSSG 2008. En el funcionamiento efectivo de la *Axencia Galega de Servizos Sociais*<sup>75</sup>, el proceso ha sufrido obstáculos derivados de la pervivencia del CGSIB, entidad interadministrativa que asumía funciones similares y competencias ya atribuidas a la de la agencia autonómica y que ha permanecido en funcionamiento durante años pese a su disolución oficial en asamblea general en julio de 2010. Los servicios sociales en Galicia ocupan el primer lugar de las prioridades a medio plazo del gobierno autonómico con el 50,3% del total del presupuesto del *Plan Estratéxico de Galicia 2015-2020*, aunque el 80,6% del mismo corresponderá a salud pública (el 8% a dependencia, el 8,3% a servicios sociales de familia e infancia, el 2,7% a integración social y el 0,3% a alquiler social).

<sup>73</sup> Con carácter personal e intransferible, que permitía a los titulares del derecho de acceso a los servicios sociales acceder con una tarjeta de crédito a productos de primera necesidad e iniciar su itinerario de inserción social (acceder a su expediente personal y obtener copia de él, similar al historial clínico en el ámbito de la dependencia o la discapacidad para que los trabajadores sociales pudiesen recoger la información básica del beneficiario). Las TIC simplificaban con este proyecto y reducían los costes del proceso, así como que reducían la estigmatización de los usuarios de la misma.

<sup>74</sup> Orden de 1 de abril de 2013 por la que se aprueba el modelo de informe social unificado para el área de dependencia, discapacidad y promoción de la autonomía personal y se aprueba su utilización en el ámbito de la CA de Galicia.

<sup>75</sup> Decreto 40/2014, de 20 de marzo, por el que se crea la *Axencia Galega de Servizos Sociais* y se aprueban sus estatutos.

No cabe duda que las nuevas tendencias y la perspectiva de gestión pública presente, los cambios sociales de la CA, el *impasse* marcado por la reforma local en 2013 y la situación de indecisión en la que se encuentra la AL exhortan al legislador en un futuro cercano a adaptar una nueva LSSG que dote de una dirección acorde a los nuevos tiempos.

### **3.5. EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES: ESTRUCTURA**

Con carácter general, los servicios sociales se articulan en la actualidad en una doble estructura, que distribuye la intervención en dos niveles de atención, aunque esta división presenta problemas para desarrollar políticas coherentes y de homogeneización entre diferentes CCAA o incluso AAPP de la misma CA (RODRÍGUEZ CABRERO, 2011). Al primer grupo se les conoce como *de base, básicos, de primer nivel, generales, comunitarios* (denominación conocida en la CA de Galicia) o *de atención primaria* (ofrecidos por las AALL) y los *específicos, especializados, de segundo nivel o de atención especializada* (gestionados por los gobiernos autonómicos).

Las áreas de actuación del Sistema Público de Servicios Sociales en las que actúa el gobierno central a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad son: violencia de género y trata de mujeres, igualdad de oportunidades, familia e infancia, discapacidad, drogodependencia y otras conductas aditivas, las personas mayores y la juventud. Junto a estas categorías, se incluyen las personas sin hogar, los emigrantes e inmigrantes, las minorías étnicas y los detenidos y exreclusos. Sin embargo, al no existir una definición clara de responsabilidades concretas (el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales mencionado anteriormente intenta paliar este proceso), se provocan irregularidades y desorganización. Ante esto, Aguilar Hendrickson (MORENO, 2009: 190 y ss) señalaba ciertas consecuencias que conllevaban tal definición de servicios sociales porque se trataba de afirmarlo como un sector específico y como algo diferente de la asistencia social: no se especificaban los servicios y actuaciones que entraban dentro de este grupo y provocaba problemas sociales y políticos. Además, la jurisprudencia constitucional mantenía una visión marginal y residual de la asistencia social sin verse obligada a reconocerla como diferenciada de los servicios sociales y tampoco se había favorecido la reubicación categórica de las prestaciones económicas de asistencia social que gestionan las CCAA. Las iniciativas de consorcios interadministrativos de servicios, como el caso gallego, son propuestas que construyen una estructura más homogénea.

#### **3.5.1. Servicios sociales comunitarios o de atención primaria**

Una de las características destacadas de los servicios sociales comunitarios o de atención primaria es el de ser el primer contacto de individuos/familias/comunidades con el sistema de servicios sociales, tienen carácter territorial y son la plataforma idónea para potenciar la coordinación entre las instituciones, recursos y servicios.

En la comunidad gallega, la LSSG 2008, y más concretamente el Decreto 99/2012, del 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación (que derogaba el Decreto 240/1995, de 28 de julio, por el que se regulan los servicios sociales de atención primaria), presentaba a este tipo de prestaciones sociales comunitarias como el primer nivel de intervención de servicios sociales y son responsabilidad, casi siempre, de la AL. Estos servicios están definidos como el núcleo



fundamental de prestación, dirigidos a toda la población, *con carácter local, abierto y polivalente* que garantice la universalidad del sistema y su proximidad a las personas usuarias y al ámbito familiar y social. Se trata del primer contacto del usuario con el sistema público y la puerta de acceso a los servicios y prestación de los mismos, aunque Casado y Fantova (2007) concluyen que este nivel no ha permitido dotar de efectividad a esta orientación primaria. Asimismo, dan respuesta cuando se solicitan y necesitan, y por eso, tienen una vocación municipalista, en su creación y gestión, mientras que las diputaciones provinciales se encargan de proporcionar asistencia económica, técnica y jurídica (especialmente los casos de los ayuntamientos con población de menos de 20.000, como indica el art. 31.1).

Los servicios sociales comunitarios comprenden dos modalidades: básicos (los que constituyen el canal normal de acceso al Sistema de Servicios Sociales: la denominada *puerta de entrada*) y específicos (destinados a desarrollar programas y gestionar centros orientados a colectivos con problemáticas singulares o como espacio de tránsito a un servicio especializado). Entre las funciones de los servicios sociales comunitarios básicos presentes en las normativas gallegas destacan:

- Estudio y diagnóstico social de la comunidad, que implica la detección y análisis de necesidades y demandas, explícitas e implícitas, en su ámbito de intervención.
- Elaboración de un plan de intervención comunitario, acorde con las necesidades detectadas o anticipadas en el diagnóstico social.
- Identificación de grupos de población vulnerables y la detección precoz de situaciones de riesgo para desarrollar actuaciones de carácter preventivo y de promoción social.
- Atención de las situaciones individuales e información con las demandas prestadas.
- Participación en la gestión de las prestaciones económicas y el seguimiento de los correspondientes proyectos personalizados de intervención en los términos establecidos en la normativa específica en materia de inclusión social.
- Gestión del servicio de ayuda en el hogar.
- Información, orientación y asesoramiento a toda la población.
- Fomento de la participación activa de la ciudadanía mediante estrategias socioeducativas que impulsen la solidaridad y la cooperación social organizada.

Por su parte, los servicios sociales comunitarios específicos están marcados por su carácter preventivo, y desarrollan y gestionan programas y centros orientados a colectivos específicos. De acuerdo con la situación demográfica gallega, podrán tener carácter comarcal. Las funciones que poseen esta tipología son los programas y actividades para prevenir la exclusión de grupos vulnerables de características homogéneas y facilitar su inserción, la atención directa a colectivos con déficits de autonomía o en riesgo de exclusión y la gestión de equipamientos comunitarios para sectores de población con necesidades específicas. La obsesión por establecer una red de atención primaria a nivel local, a la vez que era costosa, permitió comprobar que los servicios sociales eran muy eficaces en los núcleos de población de 5.000 a 10.000 habitantes y de 10.000 a 100.000, mientras que el éxito descendía en los núcleos con población superior a 100.000 personas (67,45%), según la encuesta de *Condiciones de Vida de la Población Pobre* de EDIS-Cáritas de 1998<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> RODRÍGUEZ CABRERO (2004).

### 3.5.2. Servicios Sociales Especializados o de segundo nivel

El segundo tipo de nivel de intervención está constituido por los servicios sociales especializados, que se definen así en virtud de su complejidad y el grado de especialización técnica que requieren porque están dirigidos a grupos de población determinados (y que proceden de la Administración central y provincial). Se pueden establecer unos rasgos comunes (ALEMÁN Y GARCÉS, 1998: 341), basados en el acceso indirecto a los servicios (por derivación de otro profesional que previamente ha atendido la demanda), como plataforma de coordinación sectorial, servicios de carácter restringido, equipos de trabajo multidisciplinar e importancia en el papel de la iniciativa privada con o sin ánimo de lucro.

Según la LSSG 2008, las funciones encomendadas a este grupo son las de gestionar los centros y programas especializados (centros de día para adultos y menores, residencias, albergues, centros de relación social, centros ocupacionales, viviendas tuteladas, centros de acogida, etc.), valorar, diagnosticar e intervenir ante situaciones que requieran una alta especialización técnica, promover medidas de reinserción en su ámbito de actuación y prestar colaboración y asesoramiento. Estos servicios se coordinan con los servicios sociales comunitarios, respondiendo a criterios de complementariedad en la estructura organizativa, para implantar los equipamientos especializados en función de las necesidades de cada zona. Los servicios sociales especializados marcan las pautas en el envejecimiento de la población (atención a ancianos), discapacitados y colectivos con graves problemas (drogas, minorías étnicas o personas sin hogar). La *Consellería de Traballo e Benestar*, el precedente CGSIB y la *Axencia Galega de Servizos Sociais* son los responsables de gestionar los establecimientos de servicios sociales especializados en el ámbito supraprovincial y autonómico. Empero, es necesario recordar la idea de Casado, de preferencia de la opción territorial localista frente al enfoque comunitario y la desconcentración, así como la referencia al *hombre selecto* de Ortega y Gasset preocupado de su propio bienestar, que genera oportunidades poco explotadas de una nueva realidad de interacción comunitaria: fórmulas de intercambio de alojamiento, voluntariado cultural o social (CASADO Y FANTOVA, 2007: 283).

## 4. IDEAS FINALES

Si en algún momento se quieren estudiar los servicios sociales resulta inevitable reconocer el papel que ha tenido el EB en su gestación, desarrollo y situación actual para llegar a considerarlos como uno de los pilares básicos de esta concepción estatista que partió de la condición necesaria de otorgar legitimidad a los sistemas democráticos en las sociedades industriales a través de funciones económicas, sociales y políticas que buscarían mantener el equilibrio entre eficacia y equidad a nivel social en ámbitos tan dispares y complejos como la enfermedad, el empleo, la educación o a la exclusión social, entre otros.

Esta fórmula se ha asociado a la depresión social y económica de finales del siglo XIX, la relevancia de la industrialización y los cambios sociales y reivindicaciones políticas surgidas a partir de ella. Los estados con mayor o menor fortuna iniciaron la respuesta a estas demandas transformando estas prestaciones en los conocidos como derechos sociales, unas nuevas figuras con carácter universal a todos los ciudadanos por la propia condición de ser seres humanos. La doctrina constitucionalista marcó el periodo de entreguerras como el iniciador de todos estos derechos sociales, que se fueron

ampliando a muchos más ámbitos como los civiles, políticos, culturales o económicos. Algunos autores como T. H. Marshall (1950) señalaron la coincidencia de ciclos económicos y la extensión de derechos distintivos concedidos por el estado.

En toda esta consagración de derechos sociales en la configuración del estado se han incluido a los servicios sociales como articuladores del bienestar individual o social y que se rigen principalmente por varios principios inspiradores: *a) universalidad* (atención a todos los ciudadanos); *b) igualdad* (para evitar la discriminación); *c) solidaridad* (la justa distribución de recursos públicos); *d) prevención* (eliminar las causas que conducen a la marginación); *e) responsabilidad pública* de los recursos; *f) descentralización* (acercar las instituciones a los ciudadanos); *g) normalización e integración*; *h) participación* (intervención de los ciudadanos en el control de los Servicios Sociales); *i) planificación y coordinación* (en el equilibrio de recursos y necesidades y la armonización pública y privada); y, *j) globalidad* (consideración total de la persona y de los grupos, y no sólo de aspectos parciales).

Al referirse al EB, también es inevitable rememorar la literatura que contemplaba la línea de estudio marcada por una tipología dominante de EB según diferentes características de países y en base a la influencia de la intervención estatal. La clasificación más notable ha sido la aportada por el profesor Esping-Andersen, que distinguía principalmente el modelo *liberal*, *conservador* y *socialdemócrata*. Manteniendo esta idea, España se incluiría en un cuarto modelo añadido posteriormente conocido como modelo *latino o sureño*, que tiene como principales características la cultura e historia de los países meridionales europeos, que han sido los que han tenido mayores problemas para arraigar y consolidar las peculiaridades propias del EB (debido a los retrasos en los procesos de modernización, de competitividad o financieros), y puede ser visto desde una óptica que combina características de los tres modelos anteriores. En este sentido, la familia es la base de este paradigma y el elemento de bienestar social de sus ciudadanos.

Durante las últimas décadas del siglo XX, la pervivencia del EB se ha convertido en un objeto de debate público significativo e incluso se ha criticado la pervivencia del mismo, en tanto que se había disparado el gasto público de los estados para mantener servicios que a medida que crecía el bienestar de la población, se hacían más secundarios y que pese a todo lo acometido, tampoco habría sido capaz el EB de devolver la paz social. En este sentido, se hacía reconocible lo señalado por Maslow sobre la incapacidad de satisfacer las necesidades, porque a medida que se complacían unas, se generaban otras mayores.

## LOS SSM TRAS LA LRSAL

Los SSM, de acuerdo con la reforma vigente durante la delimitación temporal de la investigación (DT 1ª y 2ª LRSAL), se restringían en el ámbito local y en los municipios con población superior a los 20.000 habitantes (como los casos seleccionados) a prestar la denominación más elemental del concepto de servicios sociales de atención primaria: identificación, información, evaluación, vigilancia y cuidado inmediato a personas en situación o riesgo de exclusión social. En esta tendencia hacia la delegación y los cambios institucionales en materia de SSM— es decir, manteniendo las acciones llevadas a cabo por los ayuntamientos hasta ahora—, en mayo de 2015 el Congreso de los Diputados rechazaba por el voto del PP la proposición de ley del PSOE para modificar la reforma local impulsada para poder devolver las competencias en materia de servicios sociales y reinserción social a los ayuntamientos. Todavía no se cerraba una reclamación de gran parte de los grupos de la oposición hacia la reforma local y, en opinión de estos, de la merma de calidad del Sistema Público de Servicios Sociales, pues pasado el plazo que marcaba la reforma local, los servicios sociales siguen gestionándose como hasta entonces, en un incómodo limbo hasta octubre de 2016.

La crítica podría estar implícita en el difícil sistema descentralizado y la dura transición entre la configuración de un sistema municipalista asistencialista y la cultura organizativa burocratizada hacia la superación radical de este proceso en el papel protector y supervisor de las competencias autonómicas y municipales tan sólo en los últimos años. Cambiar de nuevo este sistema implicaría renovar toda la estructura y desarrollar una línea de trabajo especializada, y alejada de la proximidad que otorga la AL, ahora que son más necesarios los SSM ante la situación actual en la que viven muchas personas y el riesgo de trasladar la pobreza a la exclusión social.

Se valora que la modificación de la disposición ofrezca la alternativa de que los servicios públicos puedan ser prestados a nivel local (apdo. 4 LRSAL) cuando la autonomía haya acordado su delegación con cargo a la CA<sup>77</sup> (la competencia quedaría sujeta al control autonómico), lo que permitiría mantener, de este modo, un cierto *statu quo* anterior en aquellos municipios de tamaño pequeño, aunque esto no hubiese sido lo

---

<sup>77</sup> Las reprobaciones proceden de las dificultades de financiación de las CCAA y de que esta reforma local pueda agravar el déficit autonómico (pese a la exigencia de mantenimiento del mismo gasto en el conjunto de las AAPP); en tanto que esta nueva prestación sea inasumible para ellas y sean las AALL quienes dispongan de esta financiación (procedente en mayor parte del Estado) destinada a servicios sociales como competencias impropias, en casos especiales. Así, tampoco se daría cumplimiento al mandato constitucional de que los municipios dispongan de autonomía o proximidad con el ciudadano. La propia reforma impone que la delegación (con un plazo mínimo de cinco años) deba incluir la financiación íntegra de las competencias, aunque las situaciones de impago se atajen con la revocación o renuncia de la delegación recibida o la retención de las transferencias a la CA morosa (IGLESIAS MARTÍN, 2002; CAMPOS DAROCA, 2014; CEBRIÁN ABELLÁN, 2014; DÍAZ LEMA, 2014). Además, existen sectores que no aprecian esta reforma solamente como un simple cambio de competencias entre administraciones (aunque las CCAA ya eran competentes en servicios sociales), sino que subyace un matiz oculto de considerar consumido el sistema de servicios sociales públicos, y con esta reforma se pretenda garantizar un nivel mínimo de exclusión social.

pretendido inicialmente al repetir la máxima de *una Administración, una competencia*<sup>78</sup>. No obstante, la asunción de estos servicios debe estar pensada para municipios que puedan asumir esta carga, percibida, por ejemplo, como *consagración expresa* del problema de financiación (RODRÍGUEZ Y ROMERA, 2014). En Galicia predominan los municipios de tamaño pequeño o medio y, en la mayoría de casos, los más pequeños se ven desbordados por estas obligaciones o su forma de financiarlas. En efecto, corresponde a las CCAA la asistencia social y su atribución sectorial en la determinación municipal. En este nuevo marco legal, los servicios sociales deben ser financiados por las CCAA y si éstas no transfieren los fondos, el Estado aplicará las oportunas retenciones.

Muchos SSM gallegos entrañan características comunes derivadas de la gran variedad de servicios destinados a colectivos específicos o grupos caracterizados por cierta situación de marginalidad, el grado de penetración y distribución en la población local y, como peculiaridad, la prestación de servicios en base al nivel parroquial (muchas instalaciones dedicadas a estas actividades se encuentran localizadas en centros parroquiales, contruidos a raíz de la LSSG 1993). Se trata de la intermediación de los poderes públicos para poder paliar, contribuir y colaborar en el progreso de la calidad de vida de los vecinos del municipio. Se pueden establecer ciertas similitudes que permiten distinguir entre los servicios sociales que están destinados a la acción económica y aquellos que basan su actuación en la prestación personal del servicio: teleasistencia para personas mayores sin apoyo, actividades formativas específicas, tratamiento y asesoramiento de mujeres víctimas de violencia de género, asociacionismo juvenil o plan de lucha contra la drogadicción.

El Catálogo de Referencia de Servicios Sociales (ver Tabla 5.1) mantenía esta dualidad entre prestaciones sociales y económicas, si bien la única referencia implícita que hacen de los SSM era el de las prestaciones sociales de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico. Este documento es un marco de referencia para garantizar la universalidad de los SSM y unos mínimos para alcanzar un pacto o acuerdo entre CCAA y AGE, en tanto a la forma de provisión, sujeción a disponibilidad presupuestaria, garantizadas por ley o la pretensión de que se presten en condiciones semejantes. En él se incluían las reformas legislativas que reducían las competencias en SSM en las EELL, por lo que en un futuro deberá ser modificado para adaptarse a la sentencia de marzo de 2016 del TC que suprime parcialmente la LRSAL, por lo que los SSM pueden seguir siendo prestados por los ayuntamientos.

Reconocía este documento la urgencia en su publicación ante la aparición de las nuevas leyes autonómicas de servicios sociales de tercera generación, para evitar la diversidad legislativa autonómica y heterogeneidad en la configuración competencial presupuestaria e identificar prestaciones de referencia con contenido idéntico y posibles denominaciones diferentes.

---

<sup>78</sup> Gutiérrez Colomina (DOMINGO ZABALLOS: 2014: 373) criticaba que este reparto de competencias en algunos casos supusiese la adecuación por parte de los municipios de competencias *impropias*, aunque eran necesarias, término que Rodríguez y Romera (2014) consideraban inadecuado porque el listado competencial es muy amplio. Los autores también subrayaban que esta supuesta duplicidad de competencias hubiera sido la principal causa del déficit municipal, e indicaban otro tipo de *despilfarro que en la mayor parte de las ocasiones ha tenido carácter supramunicipal*, como aeropuertos, tranvías, etc.



Tabla 5.1: Catálogo de referencia de los servicios sociales

PRESTACIONES DE SERVICIOS
<p>1. Información, orientación, asesoramiento, diagnóstico y valoración</p> <p>Información, orientación, asesoramiento y diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En servicios sociales de atención primaria</li> <li>▪ En servicios sociales especializados</li> </ul> <p>Atención telefónica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Teléfono para mujeres víctimas de violencia de género</li> <li>▪ Teléfono para menores</li> <li>▪ Otros servicios telefónicos</li> </ul> <p>Valoración social específica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dependencia</li> <li>▪ Discapacidad</li> <li>▪ Inmigración</li> </ul>
<p>2. Autonomía personal, atención en el domicilio y respiro familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuda a domicilio y apoyo a la unidad de convivencia</li> <li>▪ Teleasistencia</li> <li>▪ Atención diurna y/o nocturna para personas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia</li> <li>▪ Atención diurna y/o nocturna para personas sin hogar</li> <li>▪ Prevención de la situación de dependencia y promoción de la autonomía personal</li> <li>▪ Centros ocupacionales</li> <li>▪ Atención psicosocial a víctimas de violencia de género</li> <li>▪ Teléfono de alarma para la atención y protección para víctimas de la violencia de género</li> </ul>
<p>3. Intervención y apoyo familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intervención y orientación sociofamiliar</li> <li>▪ Mediación familiar</li> <li>▪ Puntos de encuentro familiar</li> <li>▪ Atención socioeducativa de menores</li> </ul>
<p>4. Intervención y protección de menores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atención a menores en riesgo social y familiar</li> <li>▪ Acogimiento residencial</li> <li>▪ Acogimiento familiar</li> <li>▪ Adopción</li> <li>▪ Atención temprana</li> </ul>
<p>5. Atención residencial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para personas sin hogar</li> <li>▪ Para víctimas de violencia de género</li> <li>▪ Para personas mayores y en situación de dependencia</li> <li>▪ Para personas con discapacidad</li> </ul>
<p>6. Prevención e inclusión social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servicios de intervención comunitaria y voluntariado social</li> <li>▪ Servicios de intervención socioeducativa y acompañamiento en itinerarios de inclusión social</li> <li>▪ Atención a necesidades básicas</li> </ul>
<p>7. Protección jurídica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tutela y guarda de menores</li> <li>▪ Tutela de adultos</li> <li>▪ Cumplimiento de medidas judiciales para menores</li> </ul>
PRESTACIONES ECONÓMICAS
<p>1. Renta mínima de inserción</p> <p>2. Ayuda para víctimas de violencia de género</p> <p>3. Prestaciones económicas para personas en situación de dependencia</p> <p>4. Otras prestaciones económicas</p>

Fuente: *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales*, MSSSI 2013.

Con esto, los servicios que quedan delimitados en la prestación de los servicios públicos están ideados —en función de su capacidad presupuestaria y su sensibilidad



social— para garantizar un mínimo bienestar a los ciudadanos, aunque con el agotamiento del modelo burocrático, se consolida otro modelo local definido como *municipios de bienestar* (PASTOR SELLER, 2009b). La CL se enfrenta a ser una organización política, para representar diferentes posturas ideológicas del entorno y adoptar las decisiones; y una organización no política o prestadora de servicios, que se encarga de transformar en acciones definidas las decisiones del gobierno (GUTIÉRREZ CALDERÓN en ALBA Y VANACLOCHA, 1997: 327).

De este estudio realizado a lo largo de los años 2013-2016, se destaca la duplicidad y superposición de actuaciones en los SSM en Galicia. Estos son difíciles de catalogar teniendo en cuenta la no concreción de competencias municipales, pese a que la LSSG 2008 indicaba que la relación entre servicios sociales comunitarios y específicos debía responder a criterios de complementariedad y coordinación (art. 16 LSSG 2008). Además, estas acciones están concentradas principalmente en la Xunta de Galicia (como última responsable) y, pese a ello, la gestión y actuación directa son aplicadas por los *concellos* a nivel público bajo herencia asistencialista y un fuerte sentido de la responsabilidad pública derivadas de la proximidad con el ciudadano (que, a nivel general, la AL se ha erigido como la más eficiente y eficaz para prestar determinados servicios de gran cercanía al ciudadano y de forma individualizada); y a nivel privado, los servicios sociales están concentrados en entidades de iniciativa social, privadas y, en gran medida, en el sector informal, especialmente en las áreas más rurales y menos pobladas. La Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (GARCÍA HERRERO *ET AL*, 2015, 2016) alertaba sobre la gravedad de retirar competencias a las AALL y el desprecio al valor de proximidad con el ciudadano en tanto que este tipo de servicios públicos eran los que unían a los ciudadanos con un territorio determinado y podría impedir o reducir el concepto de *comunidad* a competencias de *pura* gestión administrativa que eliminaría a la comunidad y la reduciría a un conjunto de individuos.

## 1. LOS TIPOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La legislación vigente permite elegir a las CCLL la forma de gestión de sus servicios públicos municipales, objetivados estos al ámbito competencial de las EELL. En efecto, el art. 21 LRSAL modifica el art. 85 LRBRL en los siguientes términos:

*Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:*

*A) Gestión directa:*

*a) gestión por la propia Entidad Local.*

*b) organismo autónomo local.*

*c) entidad pública empresarial local.*

*d) sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*

*Sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se*

*elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados (...).*

*B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

*La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el art. 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.*

En estos términos, se prima la gestión de los servicios teniendo en cuenta los factores de eficiencia y eficacia, tanto en la gestión directa como indirecta. La primera fórmula está centrada en el personal de las CC.LL, se aplica en los propios órganos ordinarios y todos los gastos del servicio y personal son a cargo de los presupuestos locales. Ahondando en este marco, cobra interés el trabajo de Márquez Cruz (2006) que constataba que el 73% de los servicios públicos municipales eran gestionados de esta forma. Si se prevé la creación de un órgano especializado público para gestionar un determinado servicio (agencia social, sociedad interlocal, fundación pública, entidad pública empresarial o sociedad mercantil local...), se ha de disponer de un consejo de administración que ha de estar presidido por un miembro de la corporación que proponga al alcalde el nombramiento de un gerente (con funciones ejecutivas ya que la gestión superior corresponde al consejo de administración). Asimismo, este órgano especializado debe disponer de una partida específica para su funcionamiento en el presupuesto de la entidad local. En cuanto a la segunda fórmula, la gestión indirecta responde a la idea de introducción de la participación privada en la gestión de los servicios públicos en el caso de que exista contenido económico adecuado para su funcionamiento<sup>79</sup>.

Principalmente, el interés por la efectividad y eficiencia en el funcionamiento de los EELL y la prestación de los servicios públicos exige el estudio de la información presupuestaria. La Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del Sector Público autonómico (DOG, 27 de enero de 2014, núm. 17) mantenía esta apuesta por la preocupación presupuestaria modificando el art. 68 LSSG 2008 (y adaptándolo al art. 56 LRRL). En esta corrección, se autorizaba a la Xunta de Galicia a la intervención de centros, servicios y programas de otras administraciones de la comunidad. Además, las EELL habían de proporcionar un plan de viabilidad económica que garantizase *la sustentabilidad financiera de las nuevas actividades económicas, respetando en todo caso el principio de eficiencia y el resto de requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sustentabilidad financiera*. Se exige que esta documentación sea regularmente revisada para la renovación o suspensión de las autorizaciones. La CA de Galicia está autorizada a partir de esta modificación para la anulación y supresión de cualquier tipo de actividad o proceso que derive de la ausencia de solicitud administrativa dentro de los municipios.

Cabría señalar conforme a esto la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por la Orden HAP/178/2013, de 20 de septiembre, que establecía la obligatoriedad de incluir la información relativa a los costes de las actividades y los indicadores de gestión (establecidos en los Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las AAPP e Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público, respectivamente) en todas las EELL de población superior a 50.000 habitantes. Por ello,

---

<sup>79</sup> El debate academicista sobre estas dos fórmulas en la AP ya se ha podido tratar con anterioridad, por lo que en este punto se hace una breve mención legislativa.

como apuntaba Álvarez Ropero (DOMINGO ZABALLOS, 2014), las EELL, diputaciones y entidades equivalentes estarían obligadas a presentar dos tipos de costes de sus servicios, basado en la metodología del coste efectivo que se determine en el desarrollo reglamentario de la LRSAL y según la Instrucción de contabilidad, ambas normas emanadas del mismo Ministerio de Hacienda y AAPP<sup>80</sup>.

Anteriormente, cuando se analizaban los cuatro principios por los que se observaba la presencia de los EELL en las técnicas de relación interadministrativa, se presentaba esta situación sin citar el requisito exigido en el art. 63 LRBRL de no imposición del Estado o CA en la decisión última sobre los EELL, aunque sí del establecimiento de un marco obligatorio (art. 103 CE y arts. 10 y 59 LRBRL) que debería situarse sólo en el caso de las competencias delegadas (GRIFO, 2009: 2009). Sin embargo, la práctica es muy diferente y pone en duda la autonomía local (IGLESIAS MARTÍN, 2002; CEBRIÁN ABELLÁN, 2005; RODRÍGUEZ Y ROMERA, 2014) con una responsabilidad local muy difuminada. Particularmente, esta situación ha generado a lo largo del tiempo un fuerte desequilibrio entre competencias atribuidas y recursos asignados. Con ello, se ha asistido a un sistema de desarrollo de relaciones de subordinación y dependencia económica basadas en otro tipo de cuestiones asociadas al interés político derivados de la autonomía financiera (art. 142 CE). En relación a todo esto, Rodríguez y Romera (2014) examinaron los presupuestos consolidados de las AAPP en la última década y constataron que en municipios menores de 20.000 habitantes hasta un 34% del coste en competencias impropias pertenecía a servicios sociales. Esta cifra era igual a la de Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014: 219-220), que analizaban que en los municipios menores de 20.000 habitantes la proporción de gasto se había incrementado y en los municipios de población superior a esta cifra había disminuido. Los autores habían analizado también que el gasto en servicios sociales del gasto total *impropio* superaba el 40% en el periodo 2003-2011.

Asimismo, cobraba importancia el Fondo de Cooperación Local<sup>81</sup>, que contribuye a las Haciendas Locales (refuerza la financiación a los municipios menores de 50.000 habitantes), supone en torno a los 110 millones de euros desde hace varios años, aunque no representa la partida financiera más importante para las CCLL. A nivel relativo a las Haciendas Locales, los grandes municipios (aquellos que superan los 75.000 habitantes o provincias y entes asimilados) participan en el Fondo Complementario de Financiación, por lo que tienen cedido un porcentaje determinado de los rendimientos de ciertos impuestos estatales<sup>82</sup>. Se constata que la gestión de los recursos económicos continúa basada en el gasto presupuestario pero no se establecen relaciones estrictas con los resultados que se alcanzan.

Según el art. 1.31 LRSAL se especifica que todas las EELL han de calcular el coste efectivo de los servicios prestados según los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general o de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculantes o dependientes (DÍAZ LEMA, 2014: 139)

---

<sup>80</sup> Tránchez *et al* (DÍAZ LEMA, 2014: 90) enumeraban una serie de inconvenientes relacionados con la materialización del coste efectivo a nivel estructural: se remite para su cálculo a un posterior desarrollo reglamentario y el cálculo del coste lleva implícito innumerables variables asociadas en muchos casos al orden territorial (y que un determinado servicio pueda ser más costoso en un municipio que en otro). Díaz Lema (2014: 141) añadía la equivocación por la confrontación de costes de servicios producidos a nivel provincial (o superior) y aquellos producidos a escala municipal.

<sup>81</sup> Mediante Decreto 373/1990, de 31 de mayo, por el que se crea el Fondo de Cooperación Local y consolidado definitivamente en la Ley 5/1997, de 22 de junio, de Administración Local de Galicia (art. 332).

<sup>82</sup> De IRPF 1,2561% de la cuota líquida estatal, del IVA 1,3699% de la recaudación líquida y de impuestos especiales sobre cerveza, vino, bebidas fermentadas, tabaco, *etc.*, el 1,7206% (arts. 111-117 y 135-139 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

## 2. LA REDIMENSIÓN DEL PERSONAL DE LA NUEVA ESTRUCTURA MUNICIPAL

Otra consecuencia derivada de la reforma de la LRSAL en los servicios sociales, relacionada con la financiación y expresada en párrafos sucesivos, es la potenciación del *ius varandi* de la AP con los empleados públicos o personas contratadas en la AL y su nueva situación en la complejidad jurídica (CCLL, organismos autónomos o empresas o entidades públicas, agencias públicas, *etc.*). Su contingencia está definida por la que establezca el sistema de financiación de las CCAA, administraciones que adquieren mayor peso en este modelo y que, según opiniones contrarias a esta modificación, desatiende las singularidades más localistas. Este traspaso de medios personales origina ciertas decisiones (CEBRIÁN ABELLÁN, 2014: 270) que afectan de distinta manera a los empleados públicos:

- a) *Funcionarios de carrera* (vinculados a la AP por una relación estatutaria regulada según el Derecho Administrativo para desempeñar servicios profesionales retribuidos y de carácter permanente): reasignación a otros puestos de trabajo o declararles en situación de expectativa de destino (plazo máximo de duración de un año: retribuciones básicas, complemento de destino del grado personal que corresponda y 50% del complemento específico del puesto desempeñado al pasar a dicha situación) y, en su caso, excedencia forzosa en expectativa de destino (retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo) o excedencia voluntaria incentivada (una mensualidad de retribuciones de carácter periódico, excluidas las pagas extraordinarias y el complemento de productividad, devengadas en el último puesto de trabajo desempeñado, por cada año completo de servicios efectivos en un máximo de doce mensualidades).
- b) *Funcionarios interinos* (son nombrados para el desempeño de funciones propias de los funcionarios de carrera por razones de urgencia y necesidad y no acceden al puesto a través de oposición): queda declarar extinguida la vinculación.
- c) *Personal laboral* (aquellos con contrato formalizado por escrito con la AP y con duración determinada): en este perfil, pueden ocurrir dos tipos de consecuencias.
  - Fijo e indefinido: reasignación a otros puestos de trabajo y, para el caso que no existan estos, iniciar expediente de despido colectivo o extinción de contratos por causas objetivas.
  - Personal laboral temporal: declarada extinguida la relación laboral (art. 11.1 EBEP).
  - Personal indefinido no fijo: denominación jurídica creada a finales de los años 90 que permite dar respuesta a los conflictos judiciales en los que una de las partes es la AP y la otra el trabajador que ha adquirido condición de fijo tras la concatenación de contratos temporales (acumulación de contratos temporales formalizados que superan los 24 meses en un periodo de 30, según art. 15.5 ET). Ante ellos, los pronunciamientos judiciales no rechazan la nulidad del contrato y aceptan las condiciones al interpretar que no se han vulnerado los derechos del trabajo (BOLTAINA BOSCH, 2013: 103 y ss).
- d) *Personal eventual*<sup>83</sup>: su número queda limitado en el art. 104 bis LRRL. Su nombramiento y cese es libre y corresponde a la autoridad local a la que preste la función de confianza o asesoramiento y su cese automático se produce cuando termina el mandato de la autoridad a la que preste sus servicios.

---

<sup>83</sup> Cebrián Abellán (2014: 801 y ss) proponía la extinción de esta tipología porque su propia labor provocaba la pérdida de garantías jurídicas en la actuación administrativa y convertía a la AP en un *esperpento*. Además, criticaba la LRSAL en tanto que mantenía en vigor esta posibilidad de contratación, cuando lo que —según él— se debería haber hecho sería la ordenación y redistribución de los puestos y eliminación de esta categoría.



Esta disparidad de organismos públicos y regímenes laborales configura un plano en cuestiones de personal que en materia de servicios sociales afectan al régimen de transferencias en la asunción de competencias por parte de las CCLL a las CCAA. Además, tampoco se puede obviar en el Sector Público local la estructura del empleo cuenta con una plantilla laboral mayoritaria (en 2013, había en la AL 293.000 trabajadores y 218.500 funcionarios) que no puede ser contemplada como empleo privado, sino una *relación laboral del empleo público* (art. 2.1 EBEP) (BOLTAÍNA BOSCH, 2013; TRÁNCHEZ ET AL en DÍAZ LEMA, 2014). La comunidad de Galicia desarrolló la determinación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) por vía reglamentaria con el Decreto 49/2009, de 26 de febrero, sobre el ejercicio de las competencias de la CA de Galicia respecto a los funcionarios con habilitación de carácter estatal.

En Galicia, se aprobó en solitario la LEPG 2015 con el descontento de todos los grupos parlamentarios de la oposición (habían presentado más de 800 enmiendas) y los cuatro sindicatos mayoritarios de Galicia (CIG, CSI-F, CCOO, UGT). Criticada por ser una ley más restrictiva que la estatal, suponía la adaptación del EBEP en Galicia (tan sólo Castilla-La Mancha, en 2011, y C. Valenciana, en 2010, lo habían hecho) y regulaba las clases de personal (art. 20-36), organización del empleo público (art. 37-48), los derechos y deberes de los empleados públicos (art. 71-146), el régimen disciplinario (art. 183-199) o la especialidad del personal al servicio de las entidades locales (art. 200-212). Entre los puntos más polémicos destacaban la posibilidad de ocupación de puestos de personal directivo en los entes instrumentales del Sector Público a personas ajenas a la AP (en función de criterios políticos o de amistad) y con vocación de permanencia, el blindaje del puesto de origen a los puestos de libre designación, dificultades en la promoción interna y en la situación del personal interino o temporal.

El EBEP derogó los art. 92, 98 y 99 LRBRL y el Cap. III del Título VII del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, cohesionó los criterios de creación o supresión de los puestos en torno a las Administraciones Autonómicas, en detrimento del papel de la AGE y se posicionó en favor de la relación laboral por vía jurisprudencial (BOLTAÍNA BOSCH, 2013). El cambio más importante en materia de funcionarios de habilitación nacional que trajo la LRSAL fue la regulación sobre la selección del personal funcionario de habilitación nacional de forma exclusiva al Estado, ya que el anterior EBEP permitía a las CCAA esta selección (DA 2ª núm. 4 EBEP). Además, dejó libertad a la AL para determinar los méritos específicos del funcionario para ocupar un puesto de trabajo (DOMINGO ZABALLOS, 2014: 674) y dio prioridad a las CCAA sobre la AGE en los funcionarios de habilitación de carácter estatal (LÓPEZ BENÍTEZ en FUENTETAJA PASTOR, 2014), aunque la evolución actual señalada por Castillo Blanco (RUIZ OJEDA, 2010: 522) es a la reducción de efectivos o supresión (en términos de garantías en el ejercicio de la función de control) y sustitución de estos con procedimientos de libre designación.

También cabe señalar ciertos dictámenes del Tribunal de Cuentas, sobre el incumplimiento de la normativa y a la sustitución de plazas de funcionarios por puestos para contratados laborales. Estos procesos han evidenciado el empoderamiento de las Administraciones Autonómicas frente a las otras y es singularmente llamativo en estos los aspectos anteriormente señalados: Haciendas locales y proceso selectivo de empleados públicos así como los ingresos vía presupuesto o subvenciones. Esta

incidencia del legislador sectorial recae en los municipios de forma permanente en la prestación de sus servicios públicos, y de producirse conflictos, es posible que se resuelvan a favor de la CCAA. Con esta descripción se constata que las Administraciones Autonómicas o provinciales han tomado partido en el catálogo abierto de servicios locales, casi de forma forzosa ante la falta de recursos locales asignados o la limitación de la capacidad organizativa. A su vez, las modificaciones introducidas en la LRSAL han reflexionado en la financiación de otras AAPP en los ayuntamientos (inducida como un instrumento para la ejecución indirecta de sus competencias<sup>84</sup>), aunque no hayan sido especialmente concisas y puedan perpetuar los problemas de financiación ya que se prima la estabilidad presupuestaria y no tanto la efectividad de los servicios (RODRÍGUEZ Y ROMERA, 2014).

En lo que a las EELL respecta, esta ley prohíbe la contratación de personal laboral temporal, mientras que el personal eventual ha de ser determinado por el pleno al inicio de su mandato y sólo es posible la modificación del número, características y retribuciones del personal eventual con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales (art. 201 LEPG). Especialmente destacados son aquellos supuestos en los que las EELL carezcan de medios personales necesarios, podrán solicitar la colaboración de la Xunta de Galicia en la evaluación del desempeño del personal al servicio de las entidades locales (art. 207), mientras que el porcentaje de puestos de trabajo abiertos a la provisión por personal funcionario o laboral procedente de las entidades locales queda condicionado al establecimiento de criterios de reciprocidad, salvo el personal funcionario con habilitación de carácter nacional (art. 208).

Los problemas derivados de los excesos de la contratación pública en el ámbito local —en ocasiones obedecían a la huida de la rigidez funcional y la flexibilidad en la gestión del personal— tampoco se han ignorado por parte del mundo académico. Rivero Ysern (2010: 365) señalaba también la tendencia a aplicar un proceso de personificación de entidades mercantiles y rehuir así del derecho administrativo (publicidad, transparencia de procedimientos, principio de libertad...). En el ámbito de los SSM y la dependencia financiera de la CA, es interesante remarcar la situación laboral privilegiada —derivada de la estabilidad— en la que se encontraba el personal laboral fijo o indefinido. Hasta hace unos años, su dinámica difería de la del resto de trabajadores por cuenta ajena y los despedidos o expedientes de regulación de empleo eran anecdóticos. Empero, las restricciones presupuestarias han originado en muchas AAPP la reducción de plantilla en los cuatro grupos enumerados anteriormente —con especial mención al personal eventual, interino (funcionario y laboral), laboral temporal y fijo—, y han inaugurado la flexibilización del despido colectivo en las AAPP. Sin embargo, constaría señalar también las circunstancias ideológicas en el razonamiento de oportunidad política que marcarán este tipo de despidos en un futuro (BOLTAÑA BOSCH, 2013: 506).

La ausencia de instrumentos cerrados de planificación han convertido el tratamiento de recursos humanos en un problema de cantidad más que de valorar el número real de necesidades con la crisis a través de congelación de contratación pública (PALOMAR OLMEDO en FUENTETAJA PASTOR, 2014: 245). Los ayuntamientos dispusieron de una tasa de reposición de efectivos mínima (10%) durante los últimos ejercicios presupuestarios y tampoco les estaba permitido proceder a la contratación de personal temporal o nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo casos excepcionales o para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se considerasen

---

<sup>84</sup> Velasco Caballero, F. (2012). “Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales”, en *Anuario de Derecho Municipal 2011*, Madrid.



prioritarias (LPGE 2014). La LPGE 2015 fijaba en un máximo de 50% esta tasa en servicios esenciales, aunque era cuestión a aplicar según las necesidades específicas de cada CCAA.

En el ámbito de los SSM, los profesionales básicos de las UTS y el principal eslabón de los centros de servicios sociales siguen siendo los trabajadores sociales, que lideran la composición de la plantilla. Con respecto al ámbito de trabajadores que han formado parte del Plan Concertado, son los auxiliares de hogar (apoyo a domicilio) quienes constituyen el sector más importante de trabajadores contratados con cargo a las prestaciones, seguidos de educadores o personal administrativo. La temporalidad es un gran factor de incidencia en animadores y monitores. En la CA de Galicia la reducción de efectivos de la AL ha sido en los últimos cinco años más acusada que la de trabajadores de la AGE o la AA. Así, se producían dos consecuencias en mayor o menor medida derivadas de la crisis en los municipios de Galicia que afectaron a los SSM: déficit en el número de efectivos en las concejalías —incertidumbre legal y social que no permitía la planificación plurianual del departamento y limitaba contratos a 31 de diciembre de 2015— y problemas financieros de los ayuntamientos, especialmente aquellos de población inferior a 20.000 habitantes. El Decreto 99/2012, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación, establecía el apoyo financiero de diputaciones a los ayuntamientos con menor capacidad para cofinanciar el coste laboral de los trabajadores municipales en los definidos como *servicios sociales comunitarios municipales*. En relación a este servicio público, se priorizaba en el servicio de ayuda al domicilio básico y contratación de perfiles profesionales diferentes al de los trabajadores sociales.

Por otra parte, en el trabajo de Adelantado *et al* (2013: 51) se marcaban las características de los RRHH en servicios sociales, indicando que, pese a la dificultad de concentrar la información relativa a medios humanos (debido a la fragmentación y complejidad del sistema) con respecto al empleo del sector, se había constatado un importante y rápido crecimiento de la ocupación en esta área (y como manifestaba la EP, a nivel público los datos habían descendido desde la crisis económica). Además, existía una estructura organizativa basada en pequeñas y medianas empresas o entidades, elevada feminización del sector y presencia de trabajadores extranjeros (latinoamericanas), temporalidad de los contratos y predominancia del Sector Público y alto nivel de formación de la mano de obra. Además, los autores indicaban la intensidad de las condiciones de trabajo y la desigualdad de condiciones de contratación (no se regían por un marco general de contratación, aunque los servicios sociales especializados presentaban ventajas competitivas frente a la atención primaria de los municipios).

### 3. IDEAS FINALES

De acuerdo con la LRSAL 2013, los SSM quedarían limitados a nivel local a la prestación de la emergencia social así como la identificación e información. Se trataría de un cambio institucional hacia la centralización de este servicio público, un asunto polémico que ha encendido el debate nacional sobre la adecuada prestación de los servicios sociales. El debate ha sido predominantemente político y económico, marcado por la devolución de competencias en esta materia a las autonomías con el fin de evitar duplicidades administrativas y por la crítica de los partidos políticos parlamentarios de la oposición, colectivos sociales y organismos nacionales.

A pesar de todos estos asuntos, la incertidumbre legislativa sigue vigente pese a la eminente implantación de los cambios en la AL en 2016 (o través de los cambios que imponga el Ejecutivo en la nueva legislatura). La situación política ha aplazado esta configuración hasta el mes de octubre de 2016, pero son muchas las incógnitas sobre cómo se organizarán los nuevos servicios configurados a nivel autonómico y local. Esta gran reforma implicaría un cambio cuantitativo importante, pues la racionalización administrativa a través de la centralización afectaría a los servicios sociales y su financiación. La AGE impondría a la AA recuperar el peso directivo en unos servicios públicos complejos que habrían de ser prestados de forma individualizada y personalizada. Sin embargo, la AA no tenía ni tiene en estos momentos el peso, valor o infraestructuras para poder llevar a cabo esta transición en este contexto de crisis económica.

Empero, la normativa valora la alternativa de que los servicios públicos puedan ser prestados a nivel local (apdo. 4 LRSAL) cuando la autonomía haya acordado su delegación con cargo a la CA, lo que autorizaría a una cierta continuidad de la situación actual, si bien iría en contra de los planteamientos iniciales del Ejecutivo. En el ámbito gallego, sería aplicable esta situación únicamente en municipios que pudiesen asumir esta carga, si bien predominan aquellos de tamaño pequeño o medio y, en la mayoría de casos, se ven desbordados por estas obligaciones o su forma de financiarlas y deben acudir a su ayuda las administraciones provinciales.

Esta situación ha generado a lo largo del tiempo un fuerte desequilibrio entre competencias atribuidas y recursos asignados. Con ello, se ha asistido a un sistema de desarrollo de relaciones de subordinación y dependencia económica basadas en otro tipo de cuestiones asociadas al interés político derivados de la autonomía financiera (art. 142 CE). Otra consecuencia derivada de la reforma de la LRSAL en los servicios sociales relacionada con la financiación es la complejidad de la situación jurídica de muchos empleados públicos o personas contratadas por la AL que afectaría al régimen de transferencias en la asunción de competencias entre las EELL y las CCAA.

Un aspecto polémico en la racionalización de la AP de estos últimos años también había sido cómo había afectado en servicios sociales la reducción de plantilla por la incapacidad de contratación pública debido a las restricciones presupuestarias y la tasa de reposición de efectivos mínima. De hecho, en Galicia la reducción de efectivos de la AL había sido en los últimos cinco años más acusada que la de trabajadores de la AGE o la AA.



## LO PÚBLICO-PRIVADO: EL SECTOR NO LUCRATIVO EN LOS SERVICIOS SOCIALES

*A los mayores les gustan las cifras. Cuando se les habla de un nuevo amigo, jamás preguntan sobre lo esencial del mismo. Nunca se les ocurre preguntar: '¿Qué tono tiene su voz? ¿Qué juegos prefiere? ¿Le gusta coleccionar mariposas?' Pero en cambio preguntan: '¿Qué edad tiene? ¿Cuántos hermanos? ¿Cuánto pesa? ¿Cuánto gana su padre?' Solamente con estos detalles creen conocerle.*

— ANTOINE DE SAINT-EXUPÉRY

El modelo institucionalizado en los regímenes democráticos de bienestar neocorporativo es incapaz de resolver los problemas tradicionales del área social (pobreza, exclusión social) que afectan a la vida de los individuos. En este escenario de protección y asistencia sociales en crisis comporta la redefinición de los servicios sociales y el bienestar basado en la pluralidad de actores que producen y gestionan el bienestar colectivo, mayor autonomía y confianza en las instituciones del Tercer Sector.

Una de las características más relevantes por las que surgen la mayoría de organizaciones que se integran dentro del Tercer Sector (cooperativas, fundaciones, asociaciones) es la de satisfacer y resolver necesidades de colectivos sociales diversos que no encuentran una respuesta o solución adecuada en otras instituciones, ya sean dentro del Sector Público o en el privado. Esta práctica de mediación es concebida como resultado de fallas de los sectores tradicionales como mercado y Estado y en las últimas décadas ha permitido configurar un sistema mixto de provisión para mejorar la organización y prestación de los servicios públicos. Pero, ¿qué se entiende por Tercer Sector? Uno de los problemas que surgían con frecuencia para referirse al *sector no lucrativo*, *ONGs*, *organizaciones voluntarias*, *sector informal* o *Tercer Sector* era el de su delimitación conceptual, ya que no existía una definición concreta, porque englobaba todo aquello que no era administrado expresamente ni por el Estado ni por la economía de mercado<sup>85</sup>, las organizaciones que los forman disponen de autonomía (entendida como autogobierno o capacidad de las propias organizaciones para controlar sus actividades) y en ellas destaca la presencia del voluntariado (ROLDÁN Y GARCÍA, 2006; KENDALL, 2009).

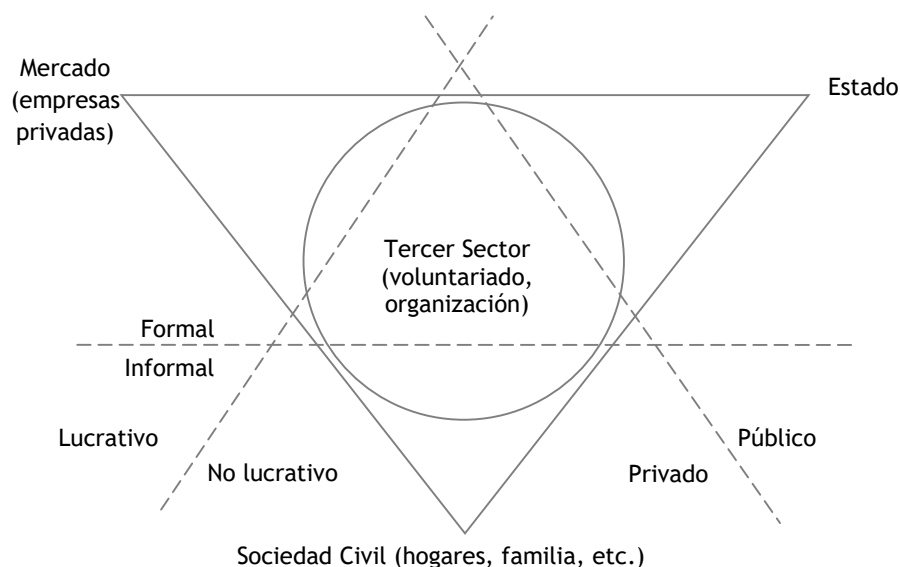
Además, se podría mencionar la inconstante presencia y protagonismo del Tercer Sector en la historia social, relacionada con las manidas crisis del EB (MONTORO ROMERO en MUÑOZ MACHADO, GARCÍA DELGADO Y GONZÁLEZ SEARA, 2000) que surge de nuevo en estos tiempos. La naturaleza de este sector, llamado a ser el heredero del EB en la aplicación del bienestar social (definido como *welfare mix*) especialmente en los países

<sup>85</sup> Ascoli (1987: 124) se negaba a hablar de Tercer Sector, pues, según él, el empleo de *sector* era un mero convencionalismo que no tenía en cuenta muchas características heterogéneas que definían a cada organización que lo integraba, como las modalidades de reproducción de las condiciones del cambio en el mercado y su independencia real del aparato público.

meridionales de Europa por la persistencia de la familia de corte tradicional (ADELANTADO, 2000: 371), supone, antes de nada, conocer los trazos distintivos de las organizaciones que lo componen. No es extraño asimilar que, pese a los años dorados que vivió el EB en la década de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, no se pudieron reparar las generalizadas diferencias sociales o las situaciones indeseables de bienestar, además de que existía la posibilidad de quedasen colectivos excluidos de este tipo de acción social (RODRÍGUEZ CABRERO, 2011). De este modo, se generalizaba una situación de sobrecarga de prestaciones que seguían produciéndose en los estados miembros. Es por ello, que se fue comprendiendo cómo la manifestación de la política social —al menos, desde la posguerra— no era capaz de modificar este tipo de situaciones (ASCOLI, 1987: 120) y se abrió camino la denominada *tercera vía*, entre el capitalismo y el socialismo (HIRST, 1997: 133; ROLDÁN Y GARCÍA, 2006).

Antes de surgir las teorías empíricas sobre el EB, Webb y Webb buscaron demostrar la superioridad de las redes de servicios sociales proporcionadas por los sujetos públicos y, por otro lado, atribuir a las organizaciones voluntarias funciones y papeles que hiciesen resaltar su indispensabilidad y su importancia subordinada a la intervención pública. Por ello, identificaron dos modelos de relación entre el Estado y el sector voluntario: la *teoría de las líneas paralelas* (las organizaciones sociales y el Estado debían poseer cada uno sus propios clientes-beneficiarios).

Gráfico 6.1: El agregado de bienestar, *welfare mix*



Fuente: P. Abrahamson (1995).

Ello creó una tercera categoría paralela de personas que no recibían asistencia de nadie) y la *teoría de la ampliación de la escala* (una colaboración más equilibrada que la anterior en la que las autoridades públicas debían proporcionar un nivel mínimo *nacional* y determinado que se complementaba a todos los efectos con las agencias voluntarias) (IBID.: 127-128). Así, algunos grupos académicos lo entendían como una derivación del sector privado, mientras que en otros casos fue visto como un sector que permitía la

participación directa de la ciudadanía con la ausencia de intermediarios de tipo burocrático (estas relaciones adoptadas a través de subvenciones, contratación según la fórmula civil existente, acuerdos por servicios y concertación). De todas las opiniones, quizás la más acertada y realista podría ser la que incluye Gallego, Gomà y Subirats (2003), que describían una situación muy polarizada de los grupos sociales a los que se dirigía la asistencia, por la cual la asistencia pública y la del Tercer Sector estaba dirigida a los sectores pobres y/o excluidos (ver Gráfico 6.1).

Una posible definición que serviría para explicar los criterios estructurales del sector voluntario sería la propuesta por Salamon y Anheier (1992), que si bien no especificaba si se cumplían ni la relación que tenían las organizaciones con los otros sectores, podía dar luz a la comprensión de este sector: *a)* son organizaciones formales (institucionalizadas); *b)* son organizaciones privadas y separadas del gobierno; *c)* sin ánimo de lucro; *d)* autogobernadas (controlan sus actividades); y, *e)* están compuestas en gran medida por voluntarios, aunque no es preciso que todos sus miembros lo sean. En las sociedades occidentales más desarrolladas hay, por lo menos, cuatro modos de relación entre Estado y asociaciones altruistas que se compaginan con la renombrada tipología del EB de Esping-Andersen (SARASA, 1995):

*a) El régimen renano* (Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suiza y Austria): son fuertes organizaciones privadas agrupadas de manera centralizada y jerárquica segundo tres o cuatro líneas de tipo religioso (oligopolio social). Estas corporaciones tienen estatutos especiales que las hacen casi públicas, tienen una enorme capacidad de influencia política sobre un Estado relativamente descentralizado y regido por el principio de subsidiaridad.

*b) El sistema escandinavo* (Noruega, Suecia): las organizaciones privadas están también muy descentralizadas pero no tanto, según líneas ideológicas como por campos de intervención social, se financian casi con fondos públicos y el agente hegemónico en estas relaciones es el Estado (planifica y subministra la mayor parte de los servicios de bienestar), que potencia el desarrollo de las asociaciones de profesionales, usuarios y proveedores de los servicios. Levemente se podría usar el término del *Tercer Sector*, porque la integración institucional de las asociaciones en los órganos del Estado es muy profunda (son vistas como agentes del gobierno central).

*c) Países de la Europa mediterránea* (Italia, Francia y España): tradicionalmente, el sector privado altruista estuvo representado de forma mayoritaria por la Iglesia católica (educación y servicios sociales), mientras que el asociacionismo laico estuvo concentrado en los grupos de ayuda mutua, de escasa representación nacional y que recibía ingresos mediante las subvenciones estatales. No existieron canales entre el Estado y las asociaciones para concertar políticas de bienestar social.

*d) Sistema de relaciones norteamericano*: las asociaciones están estructuradas en torno a identidades étnicas y religiosas y, sobre todo, de carácter local. El financiamiento cuenta con una parte importante del sector privado, bien sea por donaciones individuales o por el cobro de los servicios que presta.

En la comprensión y definición del Tercer Sector existen principalmente dos enfoques: la economía social (de la tradición europea continental, que basa sus tesis en la dimensión democrática de las organizaciones y la producción para el mercado de los



bienes sociales) y el sector no lucrativo (de tradición anglosajona, que reclama la importancia de la no distribución del beneficio por parte de las entidades y del voluntariado). Benson P. Shapiro (1973) destacaba que las empresas del sector no lucrativo tenían una doble dificultad que las otras organizaciones, ya que poseían dos tipos de audiencias-objetivo diferentes (consumidores y donantes de fondos) y su éxito dependía del grado de satisfacción del consumidor<sup>86</sup>. Aplicando estos criterios, se podría comprobar cómo en España no existió hasta hace algunos años una red completa en la que se integrasen las asociaciones<sup>87</sup> pertenecientes al Tercer Sector y el Estado, a pesar de su relevancia económica y social, como sí que se encontraban en otros países de la Unión Europea (KENDALL, 2009).

España construyó un EB de tamaño medio en relación a otros países comunitarios y esta consolidación democrática fue tardía. Pese a esto, el Tercer Sector ha empezado a ocupar un lugar importante en la sociedad y en las cifras macroeconómicas de España, donde se consolidaban las entidades más antiguas de este sector: cuatro de cada cinco creadas en 1982 (RODRÍGUEZ CABRERO, 1995). El Tercer Sector se eleva con las ideas de Gobernanza y buen gobierno (ver Capítulo VII), como un nuevo actor que comparte protagonismo junto con el Estado, las organizaciones privadas de lucro y la sociedad civil, que participan activamente en este concepto. E igualmente, su acrecentamiento derivaba de los defectos de la propia democracia tradicional, caracterizada por la autoridad estatal convencional y formada por élites políticas y sociales demasiado homogéneas que no ofrecen alternativas de ningún tipo a los ciudadanos (HIRST, 1997: 133; GICQUEL en BEN ACHOUR *ET AL*, 2006).

Juan Ramón Rallo (2014: 328 y ss) mantenía la tesis, compartida por otro segmento de eruditos, de que el Estado había corrompido la asistencia social primigenia al reemplazar la red privada existente. Para ello, proponía dos posibles explicaciones de este pluralismo de bienestar. La primera idea se basaba en la inadecuación de las sociedades de ayuda mutua en las nuevas demandas de servicios y la segunda derivaba de la astucia de von Bismark de controlar a las masas inoculando en los trabajadores la concepción de un Estado protector y de institución social (limitando las libertades individuales y sociales en nombre del bienestar). No se trataría de propuestas exclusivas de Rallo —aunque es uno de los divulgadores más admirados—, ya que muchos autores inclinados en la eficiencia del Tercer Sector denunciaban esta coacción en la generación del EB y la multiplicación y generación de necesidades sociales no existentes anteriormente (ver Capítulo IV). Contrariamente a esta responsabilidad social individual, enjuiciaba Moreno (2016) la deriva social actual del *ejercicio del valor supremo de su albedrío personal* y la liberalización de lo colectivo.

---

<sup>86</sup> Esta dualidad de audiencias no difería mucho de la que tiene en cuenta el MP dentro de la AL al tener que atender a usuarios del servicio y a los ciudadanos que contribuyen con sus impuestos al mantenimiento de ellos y no los disfrutan.

<sup>87</sup> Las asociaciones pueden ser resumidas en tres categorías (HIRST, 1997: 31 y ss): a) transferencia de los asuntos sociales del Estado a ellas (combina la elección individual de la ideología liberal y la provisión pública del colectivismo) con el fin de fortalecer el gobierno en una sociedad civil por lo que ésta adquiere atributos de la esfera pública y promueve la rendición de cuentas hacia el autogobierno democrático y la transferencia de funciones a nivel local; b) descentralización y reducción de funciones de la autoridad política, para convertir la estructura política más soberana porque el poder es compartido; y, c) la economía podría organizarse por medio de instituciones financieras sin fines de lucro.

## 1. ANTECEDENTES Y TRAZOS GENERALES DEL ASOCIACIONISMO EN ESPAÑA

Los orígenes del asociacionismo de adscripción laica germinaron en España a mediados del siglo XIX, por la demanda de colectivos para satisfacer necesidades concretas que el mercado privado convencional y las AAPP no eran capaces de ofrecerles. Este tejido asociativo, de colectivos organizados voluntariamente en la creación de empresas, no actuaba con el fin último de maximizar beneficios, sino para desenvolver actividades relacionadas con el objetivo social por el cual fueran constituidas (para cada tipo de necesidad surgía una modalidad de cooperativa distinta) y bajo el principio de democracia económica: *un miembro, un voto* (VIDAL, 2008).

La entrada de un nuevo actor económico al binomio Estado-mercado se extendió con fuerza en la década de los ochenta con el incremento del paro (mientras que en otros países de Europa ya era una interacción consolidada) y la importancia en la unión de fuerzas. Los agentes tradicionales y las redes informales como la familia como soporte económico, contactos y amistades o la Iglesia, siempre estuvieron muy presentes en la sociedad y el crecimiento de estas organizaciones no lucrativas se hizo protagonista del progreso de la opción de externalización en la provisión de servicios por parte de las AAPP (GUTIÉRREZ SASTRE, 2005).

La propia Constitución de 1978 en el art. 22 reconoce el derecho de asociación, cuyo ejercicio se dictamina en la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (suponía el fin de la situación de provisionalidad, ya que este derecho estaba regulado en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, y la Ley de 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general), el RD 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, y el RD 1740/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan los procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. Según *Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza* (el órgano responsable del *Rexistro Xeneral de Asociacións en Galicia*), las asociaciones son *agrupaciones de personas constituidas para realizar actividades colectivas de forma estable, organizadas democráticamente y sin ánimo de lucro*<sup>88</sup>.

El crecimiento del EB español<sup>89</sup> se ha complementado con el de los servicios que proporciona este gran conglomerado, que se aglutina a partir de la década de 1990 bajo la marca común y poco extendida de Tercer Sector<sup>90</sup>, y que ha estado regulado en la mayoría de Leyes Autonómicas de Servicios Sociales dentro de la *oferta de acción social* y que toma conciencia tras la implementación de subvenciones en el IRPF (RODRÍGUEZ CABRERO, 2011: 103). Expertos españoles en el ámbito de los servicios sociales como Carmen Alemán o Demetrio Casado especificaban dos grandes ámbitos de las organizaciones de este grupo: entidades de carácter general (como asociaciones y fundaciones) y entidades singulares (Cáritas, ONCE, Cruz Roja, Obra Social de las cajas de ahorros). Todas estas organizaciones intervienen en las prestaciones de servicios de diferentes áreas (minusvalías, tercera edad, infancia y juventud, inclusión social, mujer,

<sup>88</sup> Están reconocidas en el art. 22 CE y recogidas en la LO 1/2002, reguladora del derecho de asociación, de aplicación a todas las asociaciones sin fines lucrativos, que no estén sometidas a otra norma específica.

<sup>89</sup> En paralelo con el resto de países para la creación de un sistema sólido que responda a las crisis de la economía (GARCÍA RUBIO, 2007).

<sup>90</sup> Es visto el término más *positivo* según los expertos, ya que otros semejantes en los que se traza el hecho de exclusión o negación: *no gubernamentales, voluntarias, no lucrativas, economía social* (término importado de Francia a partir de 1986) o *entidades de interés general* (empleado en Alemania).

familia o emergencia social, entre otras) y responden a las demandas inmediatas de algunos sectores de población. Son, a todas luces, las áreas de actuación del sistema de Servicios Sociales y una estrategia recurrente en el proceso colaborativo como parte de un nuevo entorno.

Las principales conclusiones de un estudio realizado en 1989 en la Comunidad Europea<sup>91</sup> advertía que España se encontraba entre los países europeos con la tasa de asociacionismo más baja (31%), sólo por delante de Portugal (24%) y Grecia (25%). Esta tesis fue corroborada en el estudio internacional de la Fundación BBVA *Values and Worldviews* (2013), donde se mostraba que el nivel de asociacionismo de la sociedad española (29,4%) seguía siendo muy bajo (sólo superaba el de Italia y Polonia<sup>92</sup>), a diferencia de otros países como Dinamarca (91,7%) o Suecia (82,8%) y de su misma media europea (42,5%). Empero, el número de organizaciones es bastante elevado como para considerarlo un sector importante, ya que representó el 1,62% del total del PIB (en 2008 era del 1,42%), sin incluir a las entidades singulares. Es difícil cuantificar el número total de asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro porque las inscripciones en los censos autonómicos, provinciales o locales tienen carácter puramente declarativo y, además, muchas de ellas no se dan de baja cuando dejan de estar activa. Sin embargo, la información estadística más reciente, señala que el Tercer Sector en España representaría a unas 250.000 entidades u organizaciones, integradas por más de 873.000 voluntarios y 530.000 profesionales (GUITERAS MESTRES, 2012). Por ende, en España el Tercer Sector es de carácter eminentemente localista (el 84,3% de las entidades actúan sólo a nivel autonómico, provincial o local), en donde alrededor del 70,3% de las organizaciones disponen de una única sede y están presentes en una única provincia. La proporción se reduce en las entidades que disponen de una red de cobertura más amplia, con dos o cinco sedes (19,6%) y también disminuye con respecto a los datos de 2008 el total de entidades que disponen de algún centro o empresa asociada<sup>93</sup>.

De un modo genérico y simplista, la intervención pública en el Sistema Público de Servicios Sociales se organizaría con los siguientes mecanismos: la intervención directa (los poderes públicos a través de las administraciones intervienen por sus propios medios, creando y gestionando los sistemas públicos de protección social), ordenación, control y tutela (velar para que se cumplan los objetivos por los que se fueron creadas), subvención de actividades privadas (que se pretenden como de interés social), contratación y concertación (las AAPP establecen contratos o acuerdos).

## 2. EL TERCER SECTOR Y LA RECOMPOSICIÓN DEL BIENESTAR EN EL MUNICIPALISMO

El Tercer Sector, desde su instauración como interventor sociopolítico se ha convertido en un arma de doble hilo, tras emerger las dudas sobre el agotamiento del modelo de EB y la economía mixta en las últimas décadas del siglo XX. Si bien la sociedad en esta materia tiene más experiencia y más historia que el propio Estado (DÍAZ Y SALVADOR, 2010), ahora, las ideologías tradicionales de política social están siendo reemplazadas por el *pluralismo de bienestar* o la idea del *welfare mix* (ABRAHAMSON, 1995), en la que los EB anglosajones, especialmente Estados Unidos, han estado siempre

<sup>91</sup> RUIZ OLABUÉNAGA ET AL (2001).

<sup>92</sup> La pertenencia a algún tipo de asociación es muy baja en España. Encabezan esta lista las asociaciones deportivas o recreativas, sindicatos y asociaciones culturales y artísticas.

<sup>93</sup> Según datos publicados en el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España. Resumen Comparativo 2010-2012*.

a la vanguardia. En su vivencia personal y estudio sobre la democracia norteamericana, Tocqueville en el siglo XIX ya examinaba los lazos entre la sociedad civil y las necesidades de los ciudadanos, a través de una cooperación y confianza natural entre personas de todas las edades, hecho que ha perdurado hasta ahora; mientras que en gran parte de sociedades europeas es el Estado quien debe trazar estas pautas.

Los principales problemas asociados del Tercer Sector en la provisión de bienes y servicios (RUBIO GARCÍA, 2007) son: *a)* el empleo como *cajón de sastre* de este sector para referirse a organizaciones que no se consideran empresas o entidades públicas; *b)* aglutinar en un mismo concepto a entidades que no comparten ni objetivos ni prácticas comunes (cooperativas, fundaciones, sociedades laborales, entidades singulares, etc.); y, *c)* el Tercer Sector es visto como un recurso de las políticas neoliberales para privatizar la acción del Estado sobre la sociedad civil, que Villoria (1996: 92) definía como *concepto vaporoso, movedizo, sin que exista auténtica claridad en sus implicaciones en relación a la teoría y práctica democrática*. En esta problemática asociada a la consecución del derecho universal que garantiza un mínimo de bienestar y calidad de vida, surge un debate polarizado entre las tendencias que auguran *el desmantelamiento de la protección social pública* (GARCÍA ROCA, 2006; ALBERICH, 2007; RUBIO GARCÍA, 2007) y los que ven en este concepto el factor clave en la aproximación de la sociedad civil en la gestión de las necesidades reales e inmediatas de los ciudadanos (VILLORIA, 1996; HIRST, 1997; DONATI, 2005; GUITERAS MESTRES, 2012).

Los defensores de la colaboración directa del Tercer Sector desmitificaban la imagen paternalista y de caridad del Estado y la de la participación de capital social real (como alternativa a la política social). Una de las ventajas que aportaban era el conocimiento realidades y problemas que atendían y la flexibilización de los gastos sociales, así como la democratización de los servicios que se estaban produciendo. Si bien se entendía como algo realizable y necesario, en las ocasiones en las que se propuso la externalización de los servicios se debió en primera instancia a dificultades presupuestarias internas (GUITERAS MESTRES, 2012).

Sin embargo, Daniel Shapiro (2007: 201) se negaba a interpretar la descripción usual de las entidades del Tercer Sector como apéndices a la sombra del EB. Basaba su idea en la aplicación de dos condicionantes que servirían para mantener esta prestación social sin necesidad de mantener un EB: son organismos que ofrecen ayuda condicionada (pues aplican descartes sobre quiénes necesitan realmente su ayuda y quiénes no) y la existencia de implicación personal de los donantes —sin transferencias coercitivas— para conocer detalladamente cómo se invierte su dinero y solucionar problemas sociales, incluso a través del voluntariado (aunque reconoce que no es un comportamiento generalizado en la actual situación, en una hipotética exclusividad del mercado de entidades no lucrativas, la propagación de este tipo de prestación aumentaría este interés individual por ayudar al prójimo). Además, frente a una elección particular entre ayuda estatal y privada, se inclinaba por la segunda, por disponer de superiores motivos morales, principalmente (IBÍDEM: 277), y porque la diferencia entre servicios públicos y privados se había distorsionado; ahora los dos sectores convergían, los ciudadanos no percibían la gratuidad de los servicios públicos y disponían de capacidad de elección, porque el poder de la sociedad civil y su organización y espontaneidad era más poderosa que los propios estados (HIRST, 1997; TUCKER, 2014).

Señalaban en un trabajo Arbós y Giner (1996: 39) que la distinción entre Estado-sociedad civil era básica aunque *la excesiva corporatización de la sociedad civil sólo*



*puede significar su propia y tranquila desaparición.* Por lo tanto, este mismo estudio incidía que esta sociedad civil se podría transformar en una sociedad corporativa, en donde los modelos de estructuración y el poder y prestigio serían ejercidos a través de corporaciones, debida, en todo caso, a los instrumentos viciados de la democracia representativa, que generarían lentitud y falta de pragmatismo en la acción del gobierno y la inercia hacia la participación ciudadana (IBÍD.: 60-61). Este aspecto cultural estaba relacionado intrínsecamente con el de que las personas como seres comunitarios no sólo buscarían transacciones, sino una serie de derechos y deberes con el fin de garantizar el bienestar colectivo.

Esta alianza entre la gestión externalizada de los servicios sociales y AAPP, cuenta con sus detractores, que ven cómo el desarrollo efectivo de las prestaciones de bienestar social por parte del sector no lucrativo está basado en acciones no veladas que sirven para *el desmantelamiento de los sistemas de protección social y la 'privatización' de muchos servicios sociales* (RUBIO GARCÍA, 2007). Asimismo, la tendencia a reducir el papel público en la prestación de los servicios públicos de este ámbito agudizaba el papel de los sectores informales como los de la familia y el rol femenino, como principales soportes de atención a los necesitados, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que *en la mayoría de baremos para la provisión de servicios, la presencia de redes de solidaridad familiar es un factor de penalización, sino de exclusión directa, ya que para muchos beneficios se tienen en cuenta los ingresos de todos los miembros* (ADELANTADO ET AL, 2013: 50).

Otra línea argumental de estos preceptos subrayaba la situación de dependencia que tienen de las AAPP y el alto grado de clientelismo<sup>94</sup>, que repercutía en su posibilidad de planificación e intervención, así como la imposibilidad de constituir por él mismo una alternativa completa al Sector Público (ASCOLI, 1982). Esta tesis era rebatida por profesionales del campo, que argumentan el funcionamiento de las personas y grupos sociales que las integran. En este fragmento respondía la presidenta de la *Federació Catalana d'entitats d'ajuda al Drogodependent e a Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya*, Àngels Guiteras (2012: 129):

*(...) Las entidades sociales no viven de las subvenciones públicas. Estas subvenciones, al contrario de lo que ocurre en otros sectores, siempre fueron precarias y generaron mucha inseguridad a las entidades, a sus profesionales y a las personas beneficiarias. El Tercer Sector se sostiene fundamentalmente, con la ayuda del voluntariado. Las subvenciones que recibe, al igual que ocurre con los contratos [regulados por la Ley de Contratos del Sector Público], son, en su mayoría de casos, en concepto de contraprestación de servicio.*

El proceso de crisis ocasiona cambios en la realidad económica y social de este tipo de entidades, como la reducción de las perspectivas de creación de empleo y las expectativas de financiación, así como la aceleración de demandas sociales de atención, donde no sólo entran ahora las clases más vulnerables, sino las clases medias. La forma de financiación de este tipo de entidades se caracteriza por el alto grado de dependencia de las AAPP (el 92,8% recurre a los recursos públicos que suponen en muchos casos el 60% de los presupuestos de las entidades), pero los datos actuales que presenta la Fundación Luis Vives (NAVARO ARDOY, 2012) ponen de manifiesto que hasta el 77,5%

---

<sup>94</sup> Cuando el sector solidario se habitúa a depender de las subvenciones se crea una población pasiva e se hace cada vez más dependiente de las burocracias (GARCÍA ROCA, 2006: 208), aunque esta frase se trataba de una parca reflexión, al aceptar la máxima que proponía Bresser-Pereira (2004: 31): *las organizaciones sin fines de lucro, aun cuando estén reguladas por el derecho privado y no por el derecho público, son públicas porque están directamente orientadas hacia el interés social.*

de las entidades vaticinaban dificultades para cumplir con su objetivos en los próximos años.

Tabla 6.1: Proporción de cada tipo de financiación sobre el total de las entidades del Tercer Sector en el periodo 2008-2010

	2010	2008
Financiamiento público	60,0%	61,3%
Financiamiento propio	21,8%	14,8%
Financiamiento privado	18,2%	23,9%

Fuente: II Anuario de la Fundación Luis Vives (NAVARRO ARDOY, 2012).

El protagonismo creciente del Tercer Sector y sector mercantil/no lucrativo y voluntariado se ha convertido en cómplice de las AL para poder responder de forma más rápida o especializada a los procesos de gestión de servicios públicos. Sin embargo, no es una materia aceptada universalmente y siguen existiendo discrepancias como la presentada por Fernando Fantova, *el Tercer Sector puede convertirse en cómplice de procesos de devaluación y mercantilización de los derechos y políticas sociales y de degeneración y deslegitimación de las políticas y poderes públicos. Alternativamente, puede ser una herramienta estratégica adecuada para responder al proceso de destrucción de bienes relacionales y tejido comunitario* (FANTOVA, 2014: 355).

Pese a esta dualidad de opiniones, la AL acepta la participación plena de este tipo de entidades (mediante procedimiento de prestación, voluntariado o articulación de la responsabilidad del bienestar social) como una vía de desburocratización de los SSM en tanto que la especialización y amplio contenido técnico que ellas disponen es superior a la que pueda ofrecer la AP.

Así, se ha institucionalizado la participación del Tercer Sector o el sector mercantil en la cartera de prestaciones sociales en al AL, al entender la insuficiencia financiera y de medios de las CCLL y por ser ellas las que mejor pueden responder a las aspiraciones de colectivos específicos y explicar las necesidades de los ciudadanos (discapacidad, personas mayores, infancia, *etc.*), siempre manteniendo la garantía y titularidad públicas de los servicios. Esta nueva relación con proveedores privados con o sin fin de lucro, que podría entrar dentro la retórica o el discurso ideológico, supone la renuncia a ese tipo de idearios —que no significa abandonarlos— y es generalizada en todos los gobiernos municipales que las promueven como una nueva pauta de protección social basada en la asistencia y mercantilización de los cuidados en el espacio privado. Es decir, la orientación política de los gobiernos municipales tiene poco o nada que ver con la valoración y soporte que hagan los *concellos* de las entidades sociales ya que la externalización de servicios a través de entidades sociales es valorada por todos los espectros ideológicos, como se ha podido constatar en las entrevistas realizadas a los ediles de las siete principales ciudades de Galicia. De esta manera, el Sector Público regula a este proveedor (en muchas ocasiones las entidades sociales se configuran como representantes de colectivos afectados por problemáticas concretas), ya que la coordinación administrativa y la participación social y de los usuarios se ha vuelto inevitable en el proceso burocrático para la perdurabilidad del servicio, especialmente en aquellas actividades susceptibles de contraprestación económica.



De forma directa, los gobiernos municipales que más han recalcado el papel de la participación pública y la importancia de entidades del Tercer Sector han sido A Coruña, Pontevedra, Ferrol, Santiago y Lugo. No existe un patrón que permita generalizar o precisar mucho más allá del de la voluntad política y personal de concejales o grupos de trabajo de la concejalía. Esta visión implica mayor tolerancia, cooperación y limitación del control directo en la prestación de algunos servicios. Tampoco se puede obviar que en esta coordinación se postula una comunicación asimétrica entre el trabajador social, el representante político y las entidades del Tercer Sector. El enfoque que se centra en las relaciones interorganizativas entre el poder y otros actores sociales sigue siendo limitado en el ámbito de la AL de Galicia y se muestra un desequilibrio entre la dirección política y la vecinal. Esta red de actores estaría formada por el Sector Público (ejerciendo funciones de control y prestación y las EELL como informadoras), el sector privado (con un gran aumento de la externalización mediante la prestación directa de servicios a través de convenios o conciertos en servicios) y el Tercer Sector y sector informal.

El gobierno de Santiago de Compostela, impulsó en el ámbito de la participación la CABES (Casa de las Asociaciones de Bienestar Social), un equipamiento especial en donde más de una veintena de entidades del ámbito sociosanitario tenían su sede central y podían realizar sus actividades diarias e incluso comunes. El equipo directivo confirmaba además la puesta en marcha de la web *Compostela Integra* (mejorada notablemente su usabilidad desde la llegada del nuevo gobierno municipal), como un instrumento interno de los distintos organismos destinados a trabajar en red en el municipio y, a su vez, una plataforma de difusión de contenidos e información a los vecinos. El ayuntamiento compostelano era el que había dado un paso más en el papel vecinal de intervención social, si bien todos los concejales señalaban la estrecha colaboración con entidades sociales en la CL y algunos de ellos se coronaban como *el ayuntamiento que más incide en la participación ciudadana y/o colaboración con entidades sociales*. Ferrol y Lugo (en su caso era el único *concello* con presupuestos participativos) reconocían la transversalidad de los SSM gracias a una concejalía complementaria y tan necesaria como la de participación ciudadana, donde canalizaban los intereses locales. Además, ambas concejalías reconocían que mantenían reuniones continuas y foros de opinión porque esta relación continua permitía constatar mejor las demandas sociales que en el ámbito burocrático son más difíciles de priorizar y las entidades sociales locales pueden garantizar una mejor planificación en la concejalía porque están más informadas y cerca de las demandas específicas. De todas formas, los entrevistados también reconocían en estos contextos de crisis había que distinguir la demanda social (general) frente a la necesidad social (cobertura), ya que se había ocasionado un cambio en esta perspectiva al incrementarse las personas con menos recursos y las demandas sociales generales de la ciudadanía.

Con las aspiraciones normativas y de la opinión pública en torno a la transparencia y el gobierno abierto, los posibles cambios que los entes locales pueden sufrir en los próximos años pueden alterar la relación entre los usuarios y la AL y pueden, a su vez, mejorar la prestación del servicio, partiendo de herramientas de eficacia y productividad (mejora de RRHH), adaptación a las aspiraciones y demandas sociales, planificación estratégica, calidad o democracia participativa, en una época en la que se perpetúa la crisis económica.

El futuro de estas entidades pasa por la legitimación y la capacidad de hacer llegar a la sociedad civil la importancia y los valores en los que se basa (GILL, 2000). Este reconocimiento social será el que les ofrezca la capacidad de organización y de creación

de capital social, así como la capacidad para competir con las entidades del sector mercantil en la adjudicación de un servicio que puede ofrecer la AP y que puede generar beneficios económicos. Por otra banda, en los próximos años será un nuevo reto para las entidades del Tercer Sector su implicación en la colaboración público-privada y la cultura política que la sustenta para la prestación y asignación de funciones de bienestar social dentro de un único sector.

Pascual Esteve (2011), aparte de aunar el papel del Tercer Sector en la nueva sociedad del siglo XXI y en su institucionalización, también incluía cinco grandes desafíos que debían potenciarse para poder ser una figura clave en Gobernanza (ver Capítulo VII): 1) disponer una buena gestión de sus fondos económicos y humanos; 2) superar la fragilidad financiera de muchas de estas entidades dependientes de fondos de la administración; 3) superación de la fragmentación de muchas entidades gracias a la organización en red; 4) reforzar el pluralismo de estas entidades para no caer en la instrumentalización partidista; y, 5) vigilancia activa ante situaciones de deshonestidad económica. Otro de estos desafíos era el que indicaba Montagut (2014: 138), a propósito de la incertidumbre de trabajar con subvenciones o conciertos temporales debido a la continuidad temporal de muchos de los programas que se llevan a cabo. Esta situación degenera en la profesionalización de las entidades y su sobredimensionamiento, con el fin de aumentar la competencia entre ellas (menos flexibles, más profesionalizadas, más burocratizadas).

### 3. IDEAS FINALES

La mayoría de organizaciones integradas dentro del Tercer Sector (cooperativas, fundaciones, asociaciones...) han surgido con la idea de satisfacer y resolver las necesidades de colectivos sociales diversos que no encontrarían respuesta en los cauces tradicionales a través de las instituciones públicas o las empresas mercantiles. Se trata de una práctica de mediación concebida como resultado de fallas de los sectores tradicionales como el mercado o el Estado. En las últimas décadas se ha articulado como un elemento básico para configurar un sistema mixto de provisión con idea de mejorar la prestación de los servicios públicos, auspiciado por la crisis conceptual del EB. De hecho, algunos autores llegan a definir a este Tercer Sector como el heredero del EB en la aplicación del bienestar social, en tanto que el Estado tiene una sobrecarga de necesidades que debe satisfacer.

Sarasa (1995) distinguía cuatro modos de relación entre el Estado y las asociaciones altruistas, muy similar al de la tipología de Esping-Andersen sobre los EB: *régimen renano* (organizaciones privadas centralizadas y jerarquizadas y de tipo religioso que tienen estatus especiales que las hacen casi públicas), *sistema escandinavo* (organizaciones privadas muy descentralizadas según el campo de intervención social, financiadas principalmente por fondos públicos e incluso se pueden considerar agentes del gobierno central), países de Europa mediterránea (el sector privado estuvo representado por la Iglesia católica mientras el asociacionismo laico estuvo concentrado en los grupos de ayuda mutua y de escasa representación estatal) y *sistema de relaciones norteamericano* (el financiamiento procede de donaciones privadas y las asociaciones están estructuradas según identidades étnicas y religiosas y predomina el carácter local).

En la comprensión y definición del Tercer Sector existen, principalmente, dos enfoques: la economía social (dimensión democrática de las organizaciones) y el sector no lucrativo (no distribución del beneficio).

El Tercer Sector en España ha empezado a ocupar un lugar importante en la sociedad y en las cifras macroeconómicas, si bien su implantación ha sido tardía y su crecimiento derivaría de los efectos de la propia democracia en la década de 1980. Las redes tradicionales e informales han estado muy presentes en la sociedad y el crecimiento de estas organizaciones no lucrativas ha estado vinculado a la externalización de muchos servicios públicos.

En el ámbito de los servicios sociales cabe especificar dos grandes ámbitos de las organizaciones de este grupo: entidades de carácter general (como asociaciones y fundaciones) y entidades singulares (Cáritas, ONCE, Cruz Roja, Obra Social de las cajas de ahorros).

Sin embargo, algunos autores destacarían ciertos problemas derivados del Tercer Sector en la provisión de bienes y servicios públicos, en tanto que se aglutinan en el mismo concepto a entidades que no comparten ni objetivos ni prácticas comunes y puede ser visto como una herramienta de privatización de la acción del Estado sobre la sociedad civil. Otro grupo de autores defensores de estas prácticas señalaron que se aportaba el conocimiento realidades y problemas que atendían y la flexibilización de los gastos sociales. Este aspecto cultural está relacionado intrínsecamente con la categorización de que las personas como seres comunitarios que no sólo buscarían transacciones, sino una serie de derechos y deberes con el fin de garantizar el bienestar colectivo.

Esta alianza entre la gestión externalizada de los servicios sociales y AAPP agudiza el papel de los sectores informales como la familia y el rol femenino, si bien la AL permite responder de forma más rápida o especializada a ciertos procesos prestacionales en el ámbito de los servicios sociales. De las entrevistas realizadas en esta investigación todos los grupos políticos de diferentes ideologías defendieron el papel de las asociaciones y las entidades sociales para mejorar la prestación de los servicios públicos, si bien siempre reconocieron que la titularidad ha de estar en manos de la AP.

## **BLOQUE 3:**

### **DE LA INVENCION DE NECESIDADES A LA NECESIDAD DE IDEAS: EL MARKETING COMO GENERADOR DE CAMBIO EN EL SECTOR PÚBLICO**







## LOS RETOS DEL MARKETING ANTE LA CRISIS Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Tenemos un modelo de organización criminal que está pensado para el robagallinas pero no para el gran defraudador, no para los casos como los que estamos viendo ahora donde hay tanta corrupción.*

— CARLOS LESMES

A diferencia de otros países de su entorno más próximo, España había gozado de un intenso crecimiento económico y el ciclo recesivo de 1970 no afectó del mismo modo al país, inmerso en la transición democrática. Desde 1986, con su integración en la CEE, se reforzó la necesidad de acortar el déficit con la contención del gasto (*e.g.* reforma de pensiones en 1985, subvenciones a empresas y moderaciones salariales) aunque fracasó en 1988 (en este periodo el gasto de las AAPP había crecido del 41% al 49,6% sobre el PIB en 1993) (MUÑOZ DE BUSTILLO *ET AL*, 2000) y provocó una cadena de recortes y un aumento de la presión fiscal para cumplir con los criterios de convergencia exigidos para entrar a formar parte en la Unión Monetaria Económica. Asimismo, con la inserción del país en la estructura comunitaria se fue consolidando la modernización en la agenda de las AAPP. Las hipótesis alternativas al desencanto y declive del EB en esa década se dirigieron a atajar los cálculos asociados al crecimiento del modelo, sus costes y las propias disfunciones del Sector Público, ya que se podía entender la decadencia del EB como *una crisis cultural, relacionada con las promesas que una cultura centrada en el mercado y en la persecución del dinero como forma de gratificación personal y de conquista de la felicidad* (IBÍD.: 351 y ss). Han cambiado las estructuras sociales, predomina la descentralización, fragmentación de la administración y el fortalecimiento de las redes locales, por lo que se complican las relaciones burocráticas verticales de antaño.

Una tesis válida para los defensores de este modelo estatista tan *apreciado* por la ciudadanía (PINO Y RUBIO, 2013: 24) considera el gasto público como una inversión, cuyas políticas públicas se encaminen a evitar las desventajas sociales. En este sentido, se considera el gasto público como una *estrategia preventiva*. Los cambios sociales que habría que impulsar para mantener este sistema serían (ESPING-ANDERSEN, 2010): *a)* la *desfamiliarización* de las funciones de protección; *b)* la eliminación de la penalización de la maternidad y la reforma del papel de las mujeres en el mercado laboral; *c)* la reducción de la desigualdad de rentas; y, *d)* la homogeneización del medio de aprendizaje con el fin de invertir en las nuevas generaciones y ser conscientes de que la privatización<sup>95</sup> no modificaría los futuros costes, como son el envejecimiento de la población y la necesidad de atrasar la edad de jubilación. Pero, ¿cuál es el futuro de los servicios sociales

<sup>95</sup> Definida como *la transferencia desde el Sector Público al sector privado de la propiedad o el control de actividad productiva y, en el ámbito local, se establece mediante el otorgamiento de contratos y concesiones para la producción de servicios que, anteriormente eran realizados directamente por la administración* (BEL, 2006: 255).

públicos? ¿Hay alguna dirección más conveniente para dirigir las administraciones y los gobiernos? Del peso que se le atribuya a uno u otro factor es donde residen los cambios hacia esta transformación administrativa que, Arenilla *et al* (2014) conectaban igualmente con la transformación de la sociedad. Esta relación generaba *una percepción generalizada de imparcialidad y efectividad en los mecanismos de provisión de servicios particulares* que proporcionaban expectativas sobre la prestación en el futuro (TURÉGANO en BETEGÓN Y DE PÁRAMO, 2013: 58), es decir, la confianza, en tanto que no se cuestionaba el modelo de EB en la estructura institucional como *estructura confiable*. Nieto (MUÑOZ MACHADO, 2000: 557) expresaba que esta transformación del EB se había producido de forma violenta en tres espacios específicos. El primero que señalaba era la sustitución de la gestión burocratizada hacia un elemento político participante en la gestión. Tras él, situaba a la descentralización organizativa de las CCAA y la retención de mayor protagonismo por parte de ellas, así como y un tercer elemento en torno a la ciudadanía y asociacionismo que participarían en la dirección y no sólo en el control de la gestión.

De forma más ampliada, son tres valores que se estudian en este capítulo en tanto que afectan o requieren de introducción de filosofía de MP y se abordan de manera lo más esquemática posible —ya que no es la cuestión central de esta investigación— la revolución que ha supuesto para la AP el concepto ideológico de la *New Public Management* y los principios inspiradores del mismo, que han permitido enfocar la necesidad de valorar la satisfacción de los ciudadanos y cuestionar los fundamentos culturales tradicionales predominantes en la AP. Una de las herramientas empleadas y extensibles para conseguir estos objetivos ha sido la introducción del marketing en la escena pública, y este instrumento de la NGP sí es el eje central de la investigación presente.

## 1. INCOMPLETO EB ESPAÑOL Y SURGIMIENTO DE LA NGP

Los problemas de legitimación del EB no se iniciaron con la irrupción de la crisis económica de 2007. Los problemas que atraviesa en la actualidad este modelo son la resaca de cambios ideológicos y económicos mundiales<sup>96</sup> que se marcaron en la década de los años 80 del siglo XX, con la invasión en la ciencia política de nuevas corrientes ideológicas y postulados, como la NGP<sup>97</sup> o Gobierno Empresarial, cuya aparición (ejemplificada en países como Reino Unido, Nueva Zelanda o Australia) impulsó la privatización de las empresas públicas<sup>98</sup> y constató los límites de la democracia

---

<sup>96</sup> Las derrotas electorales de los laboristas británicos o los socialdemócratas alemanes, la dificultad de crecimiento europeo como en épocas pasadas o de obtención del pleno empleo. Fraguada una corriente academicista con el catedrático Manuel Castells como uno de sus máximos exponentes, estos pensadores analizaron que el cambio de modelo social y político manifestado en el declive del EB y la AP Tradicional, son paralelos y consecuencia directa del cambio de modelo productivo, ya que se había asistido a transformar la sociedad industrializada en una sociedad *informacionalizada* (NABASKUES, 2003).

<sup>97</sup> Término acuñado por Christopher Hood en 1991 en “A Public Management for all seasons?” y difundido y promovido en Estados Unidos a raíz de la publicación de la obra de Osborne y Gaebler *La reinención del Gobierno*.

<sup>98</sup> O'Higgins (1993) señalaba tres formas de proceder a la privatización de un servicio: a) transferencia directa de la producción al sector privado; b) estimulando el cambio del consumidor; o, c) regulando la responsabilidad privada en el campo antes cubierto por el Sector Público. Al respecto, Bel (2006: 261) consideraba que la privatización de los servicios públicos estaba en condiciones de reafirmarse cuando existía una necesidad de reforma porque el servicio funcionaba de manera deficiente, estuviese generando costes excesivos, o la reforma de la organización a través de empresas mixtas. Sin embargo, Crouch (2004: 136 y ss) reaccionaba con argumentos muy duros ante la filosofía de la NGP, especialmente en el cometido que tuvo para la privatización y externalización de servicios públicos y la

representativa (BEL, 2006; SCHÄFER Y STREECK, 2013), surgida en torno a las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, que degeneraron años después en dificultades de legitimación de los partidos políticos (abstención electoral, ausencia de transparencia política, elección del candidato en términos de marketing y no por capacidad personal, *etc.*) (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010: 119). En esta época de cambios, Crouch (2004: 145) llegaba incluso a comparar el contexto sociopolítico de la última década con el caldo de cultivo vivido en los años anteriores a la Revolución Francesa, convirtiendo la política en un *asunto de élites cerradas*.

La pérdida de credibilidad ideológica del Sector Público desde los años 70 obligó a las instituciones a concatenar nuevos principios de eficiencia y eficacia (OSBORNE Y PLASTRIK, 1998; BARZELAY, 2003; GARCÍA SÁNCHEZ, 2007; MAZOUZ, 2009; METCALFE, 1996, 2012) y rehusar el monopolio estatal y la administración tradicional (sistemas disfuncionales y sin competencia/responsabilidad ante los *clientes*). Niskanen exponía en 1971<sup>99</sup> ciertas medidas que, según él, ayudarían a evitar el monopolio burocrático y que se resumían en: *a*) una mayor competencia en el desarrollo de los servicios públicos (asegurando la eficiencia económica de la AP); *b*) la privatización o contratación externa (reestructurando la organización); *c*) una mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertados en bases competitivas y de acuerdo con los costes comparados (reducción de la intervención estatal en la economía, empresas públicas y organismos y programas); y, *d*) los controles más estrictos sobre la burocracia. Una fórmula que, sin embargo, no dejaba de ser considerada complicada en la naturaleza de los servicios sociales, como una conformación muy reciente y débil.

Una línea de debate que no dejaba de ser curiosa era la aportada por Laurence E. Lynn (2006), que ensalzaba las teorías de Meier y Hill, al subrayar la continuidad y generalidad de la burocracia y las organizaciones burocráticas en la gestión pública, pese a que su pretensión era limitarla al mínimo estado; por ello, se puede emplear el término *vieja* para referirse a las técnicas iniciales aplicadas en la gestión pública. En España, con una arraigada administración tradicional y verdaderas dificultades de comprensión de estos nuevos procesos por la falta de información pública (OLÍAS DE LIMA, 2011) o de claridad en la definición de esta información pública, en grandes líneas, los mecanismos de la NGP estuvieron dedicados a aplicar medidas de calidad pública, aunque la disminución de la burocracia no fue lo predominantemente destacable de esta corriente, y la fuerte reducción de gasto de personal aplicada desde 2013 (BOLTAÑA BOSCH, 2013) había tenido más que ver con ajustes económicos derivados de la crisis. Este indicio es claramente constatable en el Gráfico 7.1, en donde se muestra la evolución del gasto de personal en las AAPP según los PGE consolidados durante las últimas dos décadas. En él, se puede comprobar la progresión de la partida que, aunque estuvo relativamente estable en los gobiernos de J. M. Aznar, creció de forma notable durante las VIII y IX Legislatura en el gobierno socialista con J. L. Rodríguez Zapatero (durante varios años de bonanza económica nacional). La última legislatura estuvo marcada por la continuidad de este gasto con una mínima reducción hasta 2016<sup>100</sup>, por lo que la diferencia ideológica del partido político no se podía asociar tampoco a esta corriente de reducción del peso

---

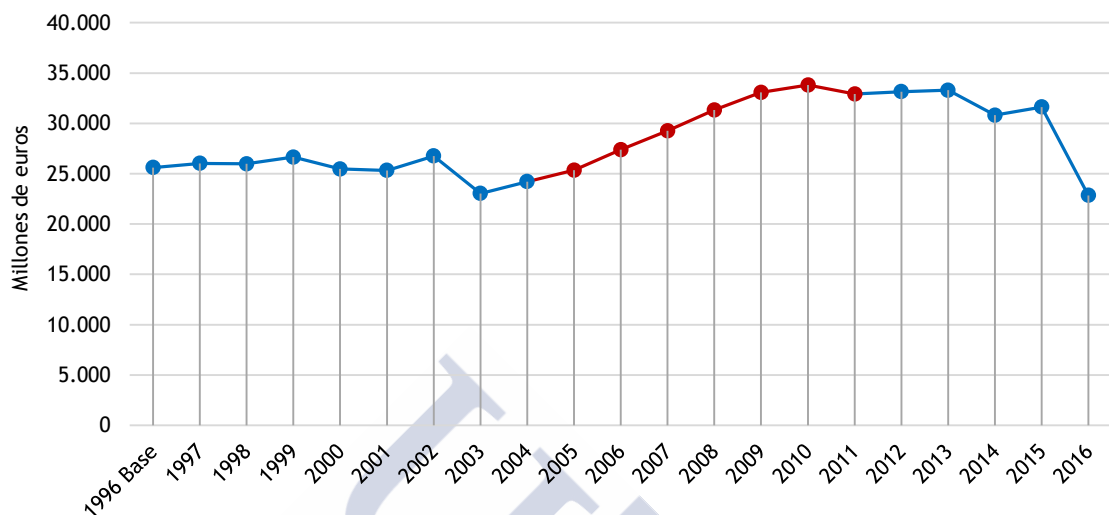
degradación en la que acababa situándose el papel del ciudadano como usuario de estos servicios bajo la *teoría neoliberal de la sabiduría intrínseca de las empresas y la estupidez, también intrínseca, del Estado*.

<sup>99</sup> GARCÍA (2007).

<sup>100</sup> También es necesario destacar la desagregación de la partida de crédito para pensiones de clases pasivas (pasa al art. 48 de Familias e ISFL) en el cómputo total del gasto de personal.

del Sector Público (el gasto de personal en estas décadas ha rondado de media el 9% sobre el total de los PGE anuales).

Gráfico 7.1: Evolución del gasto de personal en las AAPP (1996-2016)



\* Los colores azul y rojo permiten distinguir las dos tendencias ideológicas de los dos partidos mayoritarios y los gobiernos de J. M. Aznar (PP), J. L. Rodríguez Zapatero (PSOE) y M. Rajoy (PP).

\*\* Los años 2014, 2015 y 2016 están actualizados en base al cambio de cómputo en 2013.

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP-Secretaría General.

Con carácter general, esta teoría de la NGP marcaría un fuerte consenso en la superioridad y eficiencia de la gestión privada frente a la pública (y determinada por el factor ideológico imperante), aunque la consecución de este *proceso de imitación* —usando el término del profesor Les Metcalfe (2012)— debería siempre estar regulado para evitar la formación de oligopolios y nepotismos (SÁNCHEZ Y GARCÍA, 2004). Cambios y transformaciones de la economía mundial que han originado la emergencia de paradigmas de la gestión pública para orientar mejor las políticas sociales y económicas —enfocadas a largo plazo y no lo que dure un mandato<sup>101</sup>—, atender a las demandas sociales y al papel cada vez mayor de los usuarios y mejorar la competitividad nacional (anquilosada en el monopolio burocrático<sup>102</sup>).

En pocos años, se ha asistido a la preocupación por la aplicación objetiva de la ley y la imparcialidad de la administración (modelo *weberiano* o modelo clásico de AP<sup>103</sup> en el que obedece no lo hace al superior, sino al Derecho, jerarquía orgánica y reglas técnicas) a desvincularse estos objetivos y preocuparse por introducir las relaciones

<sup>101</sup> ARENILLA (2011: 127).

<sup>102</sup> Los motivos principales que ocasionaron el declive del modelo burocrático fueron los entornos excesivamente dinámicos para las estructuras rígidas, la necesidad de información ágil e inmediata (ascendente y descendente), los cambios acelerados en el mercado no conciliables con el sistema de planificación y control y la necesidad de orientación al cliente (LONGO, 1994).

<sup>103</sup> Este modelo ha sido reconocido por el sociólogo Max Weber (1921) y se ha basado en una estructura burocrática (considerada la más perfecta) donde destacaba la jerarquía, la especialización de funciones y la profesionalización. Weber le otorgaba al funcionario seleccionado de forma meritocrática unas garantías de imparcialidad (como la permanencia en el empleo). Este modelo fue hondamente criticado desde 1970 (Crozier, von Mises) con la aparición de las tesis de la NGP. No es menos cierto que la crítica a la burocracia tampoco exime de cierto sesgo práctico en la aplicación de la NGP: desorganización interna y dificultad para la obtención de resultados en la implantación del modelo o la racionalidad de la contratación externa de servicios, por ejemplo (PASCUAL ESTEVE, 2011: 65).



existentes en el mercado y el anhelo por la eficiencia. Lynn (2006) vinculaba estas nuevas influencias como la separación formal de poderes (Estados Unidos), la evolución de la soberanía parlamentaria y las diversas autoridades de su constitución (Reino Unido) o la transformación de las burocracias absolutistas en Estados de Derecho democráticos (Francia y Alemania). En esta clasificación, España se podía incluir en el tercer marco de actuación, siguiendo la estela europea aunque el llamamiento de las *3 Es* fue más un comodín retórico que práctico: había que valorar de forma crítica la proliferación de agencias mixtas como potenciadoras del Sector Público aun cuando implicaron grandes deudas o se mantuvieron sueldos elevados a sus directivos.

Al amparo de estos argumentos germinaba la NGP<sup>104</sup>, asistida por teorías pretéritas como las de la *Public Choice* (introducción de mecanismos de mercado en el gobierno para reducir las ineficacias de la actuación pública), los Costes de Transacción (la competencia era considerada la panacea que resolvería los problemas burocráticos), el Neotaylorismo y la Teoría de la Agencia (delegación de responsabilidades). Esta corriente incorporó elementos de la lógica privada a las organizaciones públicas, con la promesa de despreocuparse de los resultados efectivos y las perspectivas filosóficas, sino para responder racionalmente a algunas de las presiones que confrontaron los gobiernos. El punto de partida<sup>105</sup> para este cambio de rumbo en el *paradigma postburocrático* (BARZELAY, 1998: 176) había sido el informe de la *National Performance Review* de Al Gore, *Creating a Government that works better and cost less* (en él se manifestaba que las organizaciones públicas deberían competir entre ellas para mejorar servicios y resultados que favoreciesen a los ciudadanos y descentralizar el poder). Pero, sin duda, ha sido *La reinención del Gobierno* de Osborne y Gaebler (1994) la obra maestra de la NGP, que cristalizó en un mismo espacio, todos los principios aplicados a este nuevo concepto. En esta obra se sintetizaban los diez principios básicos para dotar de *una nueva manera de conducir los negocios públicos*<sup>106</sup>. Sin renunciar a la gestión del Sector Público, buscaban promulgar mecanismos procedentes del mercado para satisfacer los *derechos individuales con la atención de los intereses colectivos* (MAP, 2000: 9). Sin embargo, no fue la NGP históricamente la primera en presentar inconvenientes frente a la burocracia *weberiana*, sino que se fue consolidando a partir de la década de los 50 del siglo XX, como la crítica al *círculo vicioso burocrático* y su resistencia al cambio.

A lo largo del mundo la gestión privada en la AP se ha extendido por todos los países con consenso de la OCDE (no se trataba de sanear las finanzas, sino de fomentar una economía global abierta), el modelo de *efficiency strategy* de Rayner o el Westminster (líneas angloamericanas de la reforma), reforma neozelandesa de Mulroney (medición del desempeño y los resultados), el consenso de Santiago (necesidad de aplicar cambios en el modelo *weberiano* en el Caribe y América Latina), el consenso CLAD (primer manifiesto de la tesis NGP en Latinoamérica para aplicar grandes reformas para resolver los problemas sociales) y el consenso de Santa Cruz (incrementar la experiencia ciudadana) (AGUILAR VILLANUEVA, 2006: 158 y ss).

---

<sup>104</sup> Bouckaert (2003) contradecía la existencia real de esta nueva teoría (aunque predecía que sí que había podido existir una ideología centrada en minimizar el Sector Público y la entrada del mercado en los 90) y entendía que este proceso había sido más una evolución del modelo *weberiano* hacia un estado *neoweberiano*.

<sup>105</sup> Una de las obras primarias en esta nueva apuesta gerencial que, sin embargo, pasó de puntillas por la literatura de la NGP, fue la publicación de *La nouvelle gestion publique pour un État sans Bureaucratie* de Michel Messenet (1975).

<sup>106</sup> Gobierno catalizador, gobierno propiedad de la comunidad, gobierno competitivo, gobierno inspirado en objetivos, gobierno dirigido a los resultados (Pollitt apuntaba a la NGP como el revivir del *neotaylorismo*), gobierno inspirado en el cliente, gobierno de corte empresarial, gobierno previsor, gobierno descentralizado y gobierno orientado al mercado.

En general, estas propuestas e iniciativas asumieron la orientación al cliente en el marco de la NGP como un cambio entre las relaciones de las AAPP y los destinatarios de los servicios públicos, como un guiño claro a la experiencia de los negocios en las últimas décadas. *Los ciudadano-clientes se convierten en vigilantes de las acciones de la Administración y los funcionarios son observadores y conocedores de las inquietudes de su público* (OLÍAS DE LIMA, 2001: 299). Estas relaciones ya no se basarían solamente en el Derecho administrativo (que debía de acometer importantes reformas en la cultura administrativa, que pasaban en primer lugar por rozar el régimen jurídico privado), ni en el esquema de los usuarios de servicios públicos pasivos, sino en la calidad y la fijación de los niveles de servicios ofrecidos (se introducen ciertos mecanismos para la participación de la ciudadanía como sistemas de queja y de consulta, entre otros): ayudan a que determinados servicios alcancen prestigio social (e.g. la Sanidad pública española a nivel mundial). El profesor Bastos Boubeta (1994: 87) señalaba tres obstáculos que habían condicionado el proceso de modernización de las reformas de la Administración tradicional hacia la NGP en la AP gallega: insuficiencia de cuadros técnicos especializados que obligaban a la contratación de empresas consultoras (y, consecuentemente encarecían los servicios) y carencia de una cultura organizativa en las AAPP y la amplitud de la reforma que no tiene en cuenta de referentes inmediatos de este calibre. A tenor de estas dificultades, según Fantova (2007) faltaban canales de comunicación entre la iniciativa privada y la AP que permitiesen una sinergia entre ambos actores.

A nivel nacional, los cambios fueron visibles a partir de la década de los 90 del siglo XX, por lo menos en el ámbito discursivo, especialmente durante los mandatos del presidente J. M. Aznar, cuyas administraciones, especialmente en el ámbito local y autonómico, adquirieron un nuevo rol como prestadoras de servicios a los ciudadanos a un segundo nivel (producción y prestación directa de nuevos servicios), y no tanto como generadoras de normativas subsidiarias a la AGE (PASCUAL ESTEVE, 2011: 60). Sin embargo, se constató una dificultad evidente en la implementación de la NGP tras décadas de reformas administrativas (ARENILLA ET AL, 2014).

Las CCLL asumieron un nuevo papel en esta nueva etapa en el que el control del gasto público era el núcleo de este proyecto gerencial, especialmente en el *Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado* o la creación de la SEPI<sup>107</sup>. En el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos* (2000), el MAP señalaba que, aunque la AP no desaparecería de la sociedad, era una actriz secundaria, el intercambio con el sector privado era fundamental porque la empresa mercantil era concebida en esos momentos de cambio como *organización humanista y de calidad (...)* *porque su gestión se hace más transparente, el respeto a las personas y su responsabilización [sic] por los impactos en el medio ambiente y en el entorno, le hacen conciliar el interés por la obtención de beneficios con la defensa de los valores de la sociedad en la que trabaja.*

Claramente, se percibía en este documento una apuesta por el sector privado (privatizando o creando agencias o sociedades de economía mixta o de colaboración público-privada) para la prestación de servicios públicos, al amparo de la popularidad de nuevos conceptos empresariales como la Responsabilidad Social y Corporativa o Compromiso con el Medio Ambiente. También incluía una pieza determinante en la consecución de la sociedad de la información y el conocimiento de los que derivaba la

---

<sup>107</sup> LOSADA (2013).



prestación de los procesos informativos de la AP. Asimismo, el Tribunal de Cuentas subrayaba en recientes informes de fiscalización de servicios públicos en entidades locales una generalizada situación de sobre coste en aquellos servicios prestados por empresas privadas a diferencia de esos servicios homologables prestados por ayuntamientos equiparables de forma directa, constatando que en algunos casos la viabilidad financiera del Sector Público local. Con la revelación de muchas prácticas empleadas en esta época en la AP y en los partidos políticos<sup>108</sup> (entidades por las cuales no sería posible una democracia representativa), es posible comprender el porqué de esta promoción del sector privado<sup>109</sup>: sólo basta con ver el recorrido laboral de muchos protagonistas de esas legislaturas, además de la lista de *ganadores de esta gran privatización* junto a la *ley de los oligopolios piratas y el mapa secreto del tesoro* basado en la privatización, corrupción y fraude (LOSADA, 2013).

Con el transcurso de los años y de la implementación de este tipo de medidas de eficiencia<sup>110</sup> —alta dirección—, eficacia —sistema político— y economía —gestión operativa y sectorial— desde el área de la politología, se ha comprobado cómo estas experiencias (de especial relevancia en el contexto europeo) han estado profundamente limitadas, sobre todo en el ámbito de la participación ciudadana<sup>111</sup> (art. 9.2 y 23.1 CE, arts. 69-72 LRBRL), aunque este inconveniente no era percibido en los procesos iniciales de reforma administrativa de inclusión de competencia en la prestación de los servicios públicos. Bartlett *et al* (1994) o Le Grand (1991) estudiaron la tendencia de los *cuasimercados* en Gran Bretaña como fórmula de optimización en la prestación de los servicios públicos en el área del bienestar (los servicios sociales mantuvieron la tradición regulatoria), aunque una década después, Le Grand<sup>112</sup> identificaba ciertos aspectos que no se habían podido aplicar totalmente, como el exceso de control y centralización pública que garantizasen la entrada/salida de competidores y asegurasen los incentivos para los profesionales del bienestar. Estos *cuasimercados* siguen muy presentes en la provisión de servicios públicos a nivel local, por ejemplo, en el establecimiento de acuerdos entre AL como financiadora y agente privado (entidades sociales, sector

<sup>108</sup> Consideradas como *psuedoinstituciones del Estado* (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010: 114).

<sup>109</sup> Bel (2006) realizaba una revisión empírica sobre los efectos económicos de la privatización en la contratación externa local de residuos sólidos y abastecimiento de agua en alrededor de 200 municipios catalanes y no encontraba diferencias significativas entre producción pública y privada. La provisión privada aparecía asociada a mayores costes que los derivados de la provisión pública y bajo la provisión municipal, la contratación competitiva inducía menores costes, tanto en producción privada como gestionada por una empresa pública. El profesor también estudió el abastecimiento de agua en EEUU y, aunque comprobó que los primeros estudios analizados indicaban que la producción privada ofrecía menores costes, en los trabajos más recientes señalaba que estas diferencias eran imperceptibles entre producción pública y privada con respecto a los costes y a la eficiencia.

<sup>110</sup> Rothbard demostraba que este término era vano, *una quimera*, cuando se aplicaba a instituciones sociales o políticas (no sólo habría que establecer los fines, sino que habría que decidir los fines de qué debería perseguirse), cualquier concepto que implique la eficiencia social carecería de sentido y las acciones individuales tampoco serían realizables bajo esta disposición (en tanto que la persona debería conocer el conocimiento perfecto de las acciones, tecnología, reacciones o futuro para poder alcanzar sus fines). Afirmaba que los principios éticos eran los que deberían de guiar como criterio en las decisiones, y que la eficiencia nunca podría servir como base para la ética.

<sup>111</sup> La LRBRL 1985 implementó esta participación ciudadana en la estructura administrativa local del gobierno (arts. 69-72), mientras que describía a los municipios como *cauces inmediatos de participación ciudadana en asuntos públicos*. Castella Andreu (1992: 68) vinculaba constitucionalmente esta participación ciudadana con la finalidad de favorecer la transparencia por el control en la actuación administrativa y dar entrada a los criterios de los ciudadanos, que pasarían a colaborar con los órganos políticos de decisión y aportarían pluralidad en todo tipo de intereses (políticos, sociales o económicos). Esta participación, en términos generales, estaría relacionada con multitud de cauces, como la información sobre la actividad de las AAPP, la publicación y notificación de actos y acuerdos, obtención de copias y certificaciones, consultas de archivos o registros, utilización de las TIC, agilización y simplificación administrativa en actividades y servicios, participación de los vecinos, iniciativa popular, consulta popular y fomento de las asociaciones (CEBRIÁN ABELLÁN, 2014: 481). En lo sucesivo, cuando se hace referencia a la participación ciudadana en este capítulo, este concepto tiene mayor relación con los últimos elementos de la enumeración anterior que están más vinculados con la intervención de los ciudadanos de forma directa o a través de entidades no políticas en la AP.

<sup>112</sup> MUÑOZ MACHADO (2000: 706 y ss).

mercantil) que actúa como prestador del servicio o el incentivo por parte de los gobiernos del uso de servicios en el mercado (con fiscalidad menos punitiva). A lo largo del presente estudio se comprueba cómo este procedimiento sigue siendo habitual dentro de la AL gallega y está asentado en todo tipo de gobiernos.

Asimismo, se habían señalado varias razones por las que los resultados económicos eran irrelevantes en el caso de la NGP (PASCUAL ESTEVE, 2011: 75 y ss): la contratación externa cuando no existiese competencia privada en el territorio (crearía un monopolio favorable a la adjudicataria y repercutiría en costes para el erario público sin garantía de costes menores a la prestación pública) y confianza ciega en la externalización sin aprobar medidas de programación, control o evaluación y conllevando irracionalidad en buena parte de los procesos de contratación externa. En este sentido, el inicio de la crisis económica desató el interés público de muchos casos derivados de esta externalización de servicios con resultados desastrosos, que abocarían a una repulsa de la gestión política. Y, sin embargo, alejando las pasiones e impulsos cortoplacistas que encauzarían a la sociedad hacia la *no política* y hacia la visión del mal (ÁGUILA, 2000), otros expertos y analistas defendieron que, para luchar contra este nepotismo de satisfacción de intereses particulares y partidarios, se necesitaba de *más política* (BRESSER-PEREIRA ET AL, 2004; CROUCH, 2004; PARÉS, 2009; BRUGUÉ, 2011), más que nada, porque además de la obligación legal —no voluntaria— de los ciudadanos de pagar por servicios públicos, las decisiones al respecto habrían de ser adoptadas en la arena política (ALFORD, 2002); decisiones éstas que, para otros eruditos, tenía escasa efectividad y podía ser vistas como derivaciones clientelares, transformadas con la democracia hacia los *inputs* del EB (CAZORLA, 1994a) o los fondos europeos<sup>113</sup> (DUDEK, 2005).

El énfasis puesto en la figura del *cliente* en la teoría de la NGP ha sido el principal objeto de críticas no sólo por los intereses que pudiesen entrar en juego en la prestación del servicio, sino por la concepción del *ciudadano*, separada de los términos clásicos y los principios legales de libertad y responsabilidad individual (y porque mermaba su papel al consumo de servicios públicos). De otro modo, la OCDE en *Governance in Transition* (1995: 28) identificaba los principios comunes que estaban aplicando los países miembros para alcanzar administraciones orientadas a resultados: devolver autoridad, otorgar flexibilidad, asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas (*i.e. accountability*<sup>114</sup>), desarrollar la competencia administrada y la elección (una variable expresada no únicamente en términos de lucro, sino también en términos de excelencia o reconocimiento: un ejemplo taxativo podría ser el *ranking* de centros universitarios mundiales de referencia), promover servicios adecuados con el ciudadano, mejorar la gerencia de los recursos humanos, explotar las tecnologías de la información, mejorar la calidad de la regulación y fortalecer las funciones del gobierno en el centro. También resaltaba la imposibilidad de otorgar un carácter unívoco de estos principios a

---

<sup>113</sup> Dudek (2005: 174-175) explicaba que no existía documentación desglosada en el periodo estudiado en su investigación sobre el gasto en los fondos europeos de las *consellerías* de Infraestructuras y Agricultura, porque esta partida se agregaba en la contabilización al presupuesto general de Galicia. Al no haber existencias que justificasen el gasto, el autor reconocía que era muy factible que hubiesen existido prácticas caciquiles durante todos esos años.

<sup>114</sup> Término procedente del latín (<COMPUTARE) surgido a partir de la IGM, cuando se desencadenó una pérdida de confianza en el progreso de las naciones sobre los gobiernos responsables, la democracia representativa, la libertad o la condición del Estado. No implicaba sólo control, también incluía la capacidad de los ciudadanos de demandar un diálogo democrático y deliberativo con los poderes públicos, como una capacidad dialéctica que reflejase el propio concepto de *buen gobierno*, el que respondiese a las preferencias y valores configurados en el debate político y el conflicto social y abierto al escrutinio y retroalimentación de los ciudadanos (AGRANOFF Y MCGUIRE, 2003; BEVIR, 2009; VILLORIA Y WENCES, 2010; JIMÉNEZ ASENSIO ET AL, 2012; BLASCO GARCÍA EN GARCÍA MACHO, 2014; DÍAZ-CARRERA Y NATERA, 2014; PARRADO DÍEZ, 2015).

todos estos países. Se creaba de esta forma, una cultura empresarial dentro de la AP como una nueva etapa en la evolución de la misma (ver Tabla 7.1).

Tabla 7.1: Evolución del cambio del Sector Público desde 1920 a la actualidad: paradigmas de Estado y de políticas administrativas

Aspectos del cambio	1920-1970	1980-1990	1990-hoy
Objetivos clave	Orden público y rendición de cuentas (legalidad y legitimidad)	Fracaso administrativo/ del estado debido a su debilidad (ineficiencia)	Fracaso administrativo/ del Estado debido a su complejidad (ineficiencia)
Paradigma de estado	Estado activo (EB)	Estado mínimo (Estado minimalista)	Estado facilitador
Enfoque General	Burocratización (modelo garantista)	Gestión (modelo post-garantista)	Gobernanza
Paradigma de política administrativa	Clásico burocrático (AP)	NGP	Nueva Gobernanza
Orientación	Legalista	Servicios	Ciudadanos activos
Objetivo	Conformidad a las normas	Capacidad de competir/de gestión	Calidad de vida de la comunidad
Perspectiva	Gobiernos	Sector Público	Sociedad civil
Regulación	Jerarquía	Mercado	Redes
Lógica	Jurídica	Economía	Política
Tipificación	Administración legalista	Administración de servicios	Administración catalizadora

Fuente: adaptación de Márquez Cruz (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2009: 33).

## 2. DE LA NGP A LA NGOP

Durante 30 años los postulados de la NGP dirigieron el devenir de la AP, marcando el papel del Estado y los políticos/gerentes para servir y ofrecer servicios a sus ciudadano-clientes<sup>115</sup> (aunque Alejandro Nieto manifestaba que esta relación Estado-ciudadano no se daba sino a través de partidos que canalizan el voto de los electores). A pesar de ello, en estos años surgieron nuevas aproximaciones dentro de la Ciencia Política hacia la legitimación del poder de la ciudadanía unida a la dignidad (ALGUACIL GÓMEZ *ET AL*, 2003) para optimizar las organizaciones públicas (según el principio de eficiencia, muchas necesidades podían anularse por la escasez de colectivos o grupos marginales). A medida que ha evolucionado la sociedad, se hicieron visibles algunos desaciertos

<sup>115</sup> Al respecto, Losada (2013: 25) describía su éxito porque según él: *la lógica neoliberal comunica bien. Resulta intuitiva. Simplifica con enorme potencia una realidad compleja y muchas veces amenazante y, sobre todo, identifica con facilidad culpables claros para los problemas de cada uno de nosotros: los demás.*

provocados por el paradigma de la NGP y se comprobó el poder creciente de las AALL que respondieron a demandas individualizadas de las prestaciones públicas, así como el resurgir del Tercer Sector. Sin embargo, ambos conceptos mantuvieron características parejas, porque subrayaron la importancia del rendimiento y la responsabilidad, así como la creación y coordinación de mercados para la entrega de servicios. Además, añadían otro aporte interesante, que era la posibilidad real de flexibilizar el Sector Público (PASCUAL ESTEVE, 2011: 71).

Las interpretaciones en torno a la idea del servicio público variaron a lo largo del tiempo, principalmente a raíz de las primeras reformas emprendidas a partir de 1980. Mientras que la teoría de la NGP (de corte liberal) fue omniscia en las dos últimas décadas, la modernización administrativa se ha completado con la nueva ola reformadora a partir del siglo XXI —o en los últimos años de finales del siglo XX, por ser más concretos— su preocupación por la sociedad, la calidad democrática y los límites de la acción gubernamental y, en definitiva, *la emergencia de un nuevo orden político en las antípodas de la democracia representativa* (BOURMAUD en BEN ACHOUR ET AL, 2006: 88): el *Nuevo Servicio Público* y la *Gobernanza* (un gobierno más relacional y menos proveedor, a favor del papel del Estado), que suele aparecer acompañada de otros conceptos calificándola como *global, buena, colaborativa o democrática*, y es usada en la comunidad científica con cierta ambigüedad en función de las necesidades de cada autor porque carece de unidad semántica (IBÍD., 2006). Esta palabra parte etimológicamente del francés (IBÍD., 2006) y de la ampliación del concepto de *gobierno* en inglés y el sufijo *-ance*, que remarca una acción en ejecución (PORRAS en BASSOLS ET AL, 2011). Rhodes (1997) lo definía simplemente como un nuevo cambio en el significado y *arte de gobernar*, aunque señalaba seis usos diferentes de Gobernanza: 1) como el estado mínimo; 2) como un gobierno colaborativo; 3) como la NGP (en tanto que tienen objetivos comunes como la transformación de la burocracia y la entrada de términos de competencia en la prestación de los servicios, la Gobernanza supone en el análisis de la gestión pública, *encauzar el barco y remar menos*); 4) como la buena Gobernanza; 5) como un sistema socio-cibernético; y, 6) como las relaciones organizadas por sí mismas.

En vistas de esta nueva formulación donde la comunidad y la ciudadanía penetraban como personajes principales, los teóricos construyeron el término *Nuevo Servicio Público* asociado a la Gobernanza, debido a la necesidad de reconceptualizar ese campo y significar un paso más frente a la NGP, aunque otras voces negasen la existencia de una nueva gestión pese a que se anunciase la obsolescencia de la NGP. En cuanto al *Nuevo Servicio Público*, el término está vinculado a la concepción del ciudadano no sólo como un consumidor de servicios públicos, porque se le reconoce que es una figura portadora de derechos y deberes en el conjunto de la sociedad y el impulso en la implicación de los procesos públicos. Por tanto, los servicios públicos que se proporcionan están encuadrados dentro del contexto y realidad actuales, como una infraestructura social, física, económica, mediática o propia de infraestructuras del gobierno, convirtiéndose en una extensión de las virtudes que se espera que tengan todos los ciudadanos en la democracia (DENHARDT Y DENHARDT, 2000).

Además, se presuponen dos grados de comprensión en la Gobernanza, entre el uso de redes (se traslada en mayor número y calidad al sector no-gubernamental) y los instrumentos más tradicionales del gobierno (lo que se define Gobernanza como *continuum*, en la que un sector de la política pública se encuentra más cerca del tipo ideal de la Gobernanza y otro puede estar más cerca del gobierno) (PORRAS en BASSOLS ET AL, 2011), que sirven como un instrumento de evaluación de la democracia (BEN ACHOUR ET



AL, 2006; RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010; CASTILLO BLANCO en RUIZ OJEDA, 2010). En este sentido, Griggs, Norval y Wagenaar (2014) proyectaban la Gobernanza como una teoría que permitía la proliferación de mecanismos deliberativos que complementaban a las instituciones en el nivel local y regional, particularmente, y permitían establecer *prácticas de libertad* (IBÍD.: 247) por esta apertura del gobierno colaborativo. Estas fórmulas incidían en la necesidad de pensar críticamente y reformular la *narrativa democrática*, aunque las mismas, podrían fortalecer redes que fuesen más democráticas que otras (IBÍD.: 110).

Ante esto, es necesario precisar que deben cumplirse tres requisitos para facilitar el debate público de esas narraciones producidas en las redes de gobierno o ciudadanas que permiten resaltar la actividad pública. Estas son la *transparencia* (visibilidad en el público general que tenga en cuenta por qué y cómo llegan a las decisiones y cuáles han sido estos resultados), el *acceso público al diálogo con las redes del gobierno* (los ciudadanos deben ser capaces de preguntar, poder criticar o protestar) y la *capacidad de respuesta por parte de la red de gobierno*, que puede facilitar el diálogo crítico entre los miembros del gobierno y la ciudadanía (IBÍD.: 124 y ss).

En esos períodos han sido constantes las diversas concepciones que se tenían sobre la participación de la ciudadanía en la configuración de políticas públicas y las relaciones entre los prestadores de servicios públicos y los ciudadanos como miembros participantes en las decisiones a adoptar en la gestión pública (ver Tabla 7.2). Sobre estas diversas visiones de la AP, además de la consabida NGP (que se cualifica como un estado en la evolución hacia la *New Public Governance*), estuvo antes la AP Tradicional. La primera se rigió por la regulación y la dominación del derecho y las reglas y la centralización burocrática (para influir en el comportamiento de los actores sociales). Aquellos que recibían los servicios eran considerados los clientes, pero eran vistos como gente que precisaba ayuda y los gobiernos hacían el esfuerzo por ofrecerla a través de los programas de la AP (mientras que la NGP concebía a los destinatarios como personas que buscaban su máxima satisfacción y elegían aquello que más le conveniese).

Se hablaría más de un proceso de transición hacia la Gobernanza Pública, una filosofía referida a la necesidad de interacción entre los gobiernos y el resto de actores sociales y económicos (que, por otra parte, es un modelo ideal en el diseño y prestación de los SSM). Simularía la ruptura de la sociedad de masas con la necesidad de racionalización y administración de sus vidas a través de la burocracia y presupondría la ausencia de una cadena de mando formal (GRIGGS, NORVAL Y WAGENAAR, 2014) que, en palabras de Parada (LORA-TAMAYO, 2015: 47) reconocía que la Gobernanza era una *divagación de los politólogos sobre Gobernanzas y redes y el empeño de plasmarlas en la primera ley que tienen a mano*. Podría ser más razonable este presupuesto cuando se materializase en asuntos más concretos: Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014: 187) subrayaban la intensidad del interés de la participación ciudadana en tanto que la crisis económica había mellado las economías domésticas y la percepción social de menos ingresos o renta disponible habían favorecido el interés por los asuntos públicos de los ciudadanos y la demanda de estos de mayor protección por parte de la AP.



Tabla 7.2: Características de la NGoP y la diferencia entre ella y la AP y la NGP

Modelos		AP	NGP	NGoP
Variables				
Función o dimensión de la actividad del Gobierno		Normativa/Legal (gestión por procedimientos)	Provisión y gestión de infraestructuras y servicios (gestión empresarial por productividad o resultados)	Relacional (gestión de redes sociales o relacional: construcción colectiva del desarrollo humano)
Raíces teóricas		Ciencia política y políticas públicas	Teoría racional, elección pública, estudios de gestión	Teoría y red institucional
Naturaleza del Estado		Unitaria	Reguladora	Plural y pluralista
Foco		Sistema político	Organización	Organización en su medio
Énfasis		Creación política e implementación	Gestión organizacional	Negociación de valores, significados y relaciones
Mecanismo de asignación de recursos		Jerarquía	Mercado o contratos clásicos o neoclásicos	Redes y contratos relacionales
Naturaleza del sist. y servicio		Cerrado	Apertura racional	Apertura cerrada
Base de valores		Carácter del Sector Público. Legalidad, objetividad, equidad	Economía, eficiencia y eficacia de la competencia y del mercado	Dispersa y controvertida: confianza, colaboración, compromiso
R O L	Ciudadano	Administrado	Demandante pasivo: cliente o usuario	Demandante activo: cooperador y corresponsable
	Asociaciones y empresas	Solicitante	Solicitante, contratista externo y colaborador	Solicitante, contratista externo, cooperador y corresponsable
	Político electo	Representante del electorado	Electo/gestor	Líder de la construcción social/organizador colectivo

Fuente: Osborne (2010) y Pascual Esteve (2011).

La OCDE, al hilo de la publicación del *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* de 2001<sup>116</sup>, en 2005 entendía por Gobernanza Pública *los acuerdos formales e informales que determinan como son realizadas las decisiones públicas y como las acciones públicas son llevadas a cabo desde el punto de vista del mantenimiento de los valores constitucionales de un país frente a los problemas cambiantes, actores y entornos*. Este

<sup>116</sup> El cambio requiere una acción concertada por parte de todas las Instituciones europeas, los Estados miembros actuales y futuros, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil (...). Los dirigentes electos en los distintos niveles, en particular a nivel nacional, desempeñarán un papel crucial en este contexto (OCDE, 2001: 9).

proceso de políticas públicas se ha hecho ahora más abierto y participativo, ya que los mecanismos anteriores en base al control del gobierno ya no eran realizables, se trataba pues, de un modelo de gobierno abierto (*open government*). Pero si bien parecía cautivadora, existían otros autores que apostillaban sobre el incremento de los tiempos y procesos y, especialmente, en la selección de quiénes la integraban (aunque no cabe duda que serían siempre los mismos y la defensa de los intereses particulares y puntuales) (ARENILLA, 2010: 264).

Esta corriente, impulsada por el reconocimiento de la nueva situación económica (NIETO, 2008: 272), se vinculaba a la pluralidad de actores (públicos, semipúblicos y privados) que, aunque actuaban de forma independiente, dependían unos de los otros (CASTILLO BLANCO en RUIZ OJEDA, 2010; RUIZ-HUERTA Y VILLORIA, 2010; ZAPICO, 2012; GRIGGS, NORVAL Y WAGENAAR, 2014) y para cuya tarea gubernamental estaba la de movilizar y coordinar *el poder para* (DAVIES en BASSOLS ET AL, 2011). Estas relaciones se basarían en el intercambio y serían más horizontales que verticales. Pastor Seller (2012) matizaba que esta multiplicidad ofrecía entre otros beneficios, proporcionar a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público (y capacidad de pensar en sus propias necesidades en relación con las necesidades de las demás personas<sup>117</sup>) y reforzar o adoptar las decisiones, especialmente si se trataba de los procesos de reforma de los gobiernos locales. Por parte de la ciudadanía, sería posible aplicar con técnicas derivadas de la transparencia administrativa una evaluación externa de las instituciones públicas, en tanto que los destinatarios de los servicios necesitan información (PARRADO DÍEZ, 2015). Estas nuevas representaciones sociales priorizarían la figura del representante político como líder (KOOIMAN, 2003; NIETO, 2008; PASCUAL ESTEVE Y GODÀS I PÉREZ, 2010; CASTILLO BLANCO en RUIZ OJEDA, 2010; PASCUAL ESTEVE, 2011) capaz de activar interés social y promotor de acciones, cambios y nuevas vías de organización, dando mucho más valor a la máxima de que *los directivos públicos se ganan su sueldo conociendo lo que se puede producir y cómo se deben diseñar las organizaciones para producir lo que es deseable* (MOORE, 1998: 65).

Este concepto de Gobernanza se extendió de la terminología asociada a la buena administración como un *servicio civil*, donde se establecía una visión estratégica de las política formuladas y ejecutadas en redes de actores (respondiendo a una visión compartida) sin ser un agregado de medidas de reforma y modernización<sup>118</sup>, mantenimiento de un sistema eficaz de relaciones con los ciudadanos y, además, esta red<sup>119</sup> de actores debía contar con una autoridad y organización formal. Los círculos académicos (Dunleavy, Olsen, Peters y Wright, Lynn...) hacían mención a que la rendición de cuentas o el creciente papel de la ciudadanía formaban parte de los valores de la NGP pero, aunque era imposible negar el cambio de una *vieja* AP hacia otra nueva, era rebatible vincular este argumento con la pretendida evolución de la NGP y no como la gestación de otro tipo de ideología (que sí podían beber de teorías gerencialistas).

---

<sup>117</sup> PASTOR SELLER (2009b).

<sup>118</sup> Rodríguez-Arana (2001: 728) rechazaba que estos dos términos fuesen interpretados como elementos diferentes, ya que el autor los consideraba sinónimos.

<sup>119</sup> Castells (2006) definía la complejidad de estas redes sociales como aquellas integradas por diferentes nodos interconectados en donde no existía un núcleo central y cada nodo, con mayor o menor importancia, contribuía a los objetivos de la red, vinculando intrínsecamente la sociedad y la electrónica o TICs en un mismo eje. Esta estructura de sociedad red diluía los dos bloques ciudadanos-Administración, e incorporaba a los *stakeholders* a través de la negociación permanente entre estos miembros que componen la red. Con esta nueva concepción social, se superaría al ciudadano como *homo economicus* guiado por cálculos racionales (MORENO, 2003) y se llegaría al *homo informaticus* (CASTELLS, 2006).

Empero, algunas líneas de estudio también concluían que era imposible confirmar la presencia de estas redes en detrimento de las jerarquías (PORRAS en BASSOLS *ET AL*, 2011).

El término, que puede ser visto como un concepto ciertamente ingenuo, está basado en la construcción de relaciones de confianza entre el ciudadano y la administración (el político tiene un papel protagonista al ser el representante de la ciudadanía, son directivos *wilsonianos*, con obligación moral de defender el interés público, aunque también se valora su dimensión individual junto con la social<sup>120</sup>), el funcionariado es valorado como garantista del buen uso de fondos públicos) donde se aplican principios tales como: servir en lugar de dirigir (ayudar al ciudadano en vez de intentar controlar sus voluntades), el interés público es el propósito, no el subproducto, pensar estratégicamente y actuar de forma democrática (democratizar la democracia), servir a los ciudadanos, no a los consumidores. La responsabilidad no es sencilla: valorar a las personas y no sólo a la productividad, valorar a la ciudadanía y los servicios públicos por encima de los empresarios (DENHARDT Y DENHARDT, 2000; BRESSER-PEREIRA *ET AL*, 2004; PASTOR SELLER, 2009b; RUIZ-HUERTA Y VILLORIA, 2010; PASCUAL ESTEVE, 2011; GRIGGS, NORVAL Y WAGENAAR, 2014).

¿Utópico? Claramente, porque esta confianza es muy débil. Tampoco es un modelo perfecto y genera muchas frustraciones sobre su viabilidad, pese a que es un *modelo postcrisis* —en tanto en cuanto persigue la transformación de la sociedad y los ámbitos de acción— y acredita ciertos factores negativos, especialmente ligados a la participación ciudadana y a la desafección política. Por ejemplo, Nieto (MUÑOZ MACHADO, 2000: 557) limitaba la tendencia a inspirarse en la participación ciudadana en todo tipo de gestión, ya que lamentaba que esta inspiración había supuesto graves errores y ponía el ejemplo de un hospital, en donde habrían primado otras preferencias y el peso del personal de ese establecimiento estaría desestimulado y habría dejado de identificarse con la institución. Las mayores críticas a esta idea proceden del espectro político de izquierdas, en tanto a que como concepto diseñado por organismos internacionales debilita el papel central del Estado por la descentralización y desconcentración el poder (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010: 151). En este sentido, apremiaba apostillar que la globalidad de los espacios de participación<sup>121</sup> fomentaba la iniciativa de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales para formar una alternativa de poder al establecido y, por el contrario, cuanto más local es el espacio de participación más difusas son las fronteras y roles entre ciudadanos, organizaciones, técnicos y dirigentes de las AAPP (ARENA *ET AL*, 2010: 258).

---

<sup>120</sup> En *El declive del hombre público* (2011), Richard Sennet contraponía lo individual y lo colectivo, y analizaba cómo se priorizaba lo colectivo en detrimento del individuo, que perdía su propio ser en favor de la comunidad. Lo público, entendido desde Aristóteles como *lo de todos* (y que aprueban multitud de autores), es un concepto perjudicial, que se asienta en la creación de valor público por el interés común/público/general (el entendido por Rousseau o Locke), que no siempre es disfrutado de forma colectiva y el gobierno deja de obtener los resultados deseados desde el punto de vista ciudadano. Otro apunte sobre lo colectivo sería el asimilado con el interés general, como un aspecto irracional y abstracto. Es la idea del interés público o interés general, el cual es más certero afinar como un interés procedente de los órganos dirigentes, en tanto que estos representan y están legitimados por la ciudadanía y ésta es la que aprueba la formación de la institucionalización pública (RANGEON, 1987; BENITO, 2008; PARRADO DÍEZ, 2015).

<sup>121</sup> La existencia de estos espacios de participación conciben la *democracia replicante o interpelativa*. El tráfico comunicativo entre la ciudadanía y los poderes sólo sería efectivo en dos momentos: a) aquellos grupos organizados como agentes de presión y de intereses corporativizados los que acaban participando de manera accesible y, b) estos grupos alcanzan visibilidad por parte de los representantes institucionales de los poderes del Estado cuando quiebran los cauces reglamentarios y se producen *paralizaciones de servicios* o recursos puros de violencia (DADER, 1999: 180).

Tabla 7.3: Mecanismos y experiencias participativas

Base asociativa	Base personal directa	Participación ciudadana mixta
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Consejo Municipal de Participación Ciudadana</li> <li>&gt;Consejos o Comités de ciudadanos (territoriales, sectoriales, de usuarios de servicios)</li> <li>&gt;Agrupaciones de Desarrollo Local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Presupuestos participativos municipales</li> <li>&gt;Jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa</li> <li>&gt;Reunión pública o asamblea de ciudadanos</li> <li>&gt;Reuniones vecinales y comunales</li> <li>&gt;Referéndum o consulta popular</li> <li>&gt;Participación directa en el Pleno o Comisión Informativa Municipal</li> <li>&gt;Derecho de opinión, demanda, propuesta o queja</li> <li>&gt;Encuesta de satisfacción</li> <li>&gt;Sondeos de opinión</li> <li>&gt;Encuesta deliberativa</li> <li>&gt;Grupos de discusión</li> <li>&gt;Iniciativa popular</li> <li>&gt;Oficina de Defensor del Vecino</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Planes estratégicos territoriales de ámbito municipal</li> <li>&gt;Agendas 21 Locales</li> <li>&gt;Consejos, foros o asambleas Territoriales y/o Sectoriales mixtos</li> <li>&gt;Plataforma Ciudadana</li> <li>&gt;Talleres de Prospectiva o de Futuro de Ciudad</li> <li>&gt;Gestión compartida de servicios</li> <li>&gt;E-democracia y ciberdemocracia<sup>122</sup></li> </ul>

Fuente: elaboración propia basada en Pastor Seller (2009b).

La dinámica de la participación es un proceso lento, complejo y activo, aunque suponía un indicador de calidad de vida comunitaria, a través de un equilibrio entre la libertad individual y la vinculación colectiva (BEN ACHOUR *ET AL*, 2006; PASTOR SELLER, 2009b; BLANES CLIMENT, 2014). Siguiendo con estos preceptos idealistas, uno de los grandes retos era el de convertir esta participación democrática con ayuda de los partidos políticos, porque son vistas como instituciones clave de la democracia pero *se hallan demasiado circunscritos al juego electoral nacional, son poco relevantes frente a los desafíos de gobernabilidad global y, además, pierden el monopolio de la praxis política* (PRAT I CATALÁ, 2005: 23). Por este motivo, se presentan los riesgos en la designación de los propios problemas sociales (ante la atenta diversidad de redes sociales y organizacionales), la expresión de la diversidad moral (de opiniones, tradiciones o evaluaciones) del Estado, mercado y sociedad civil (KOOIMAN, 2003: 135 y ss). Así, la comunidad académica emplea el concepto *Nueva Gobernanza Pública* (NGoP) que apuesta por la fragmentación del poder central y el modelo *top-down* de autonomía de las redes políticas (AGUILAR VILLANUEVA, 2006; PASCUAL ESTEVE, 2011). Otros autores como Prat i Catalá (2005) Gómez *et al* (2003), Enderlein, Wälti y Zürn (2010) o Hooghe *et al* (2010) no sólo estudiaron la integración de estas redes regionales o locales, sino de su integración en la UE o de su interrelación a nivel global. El punto de partida lo marcaba el primer autor, al situar el 11-S como el momento en el que se buscó construir una Gobernanza global desde el unitarismo occidental frente a la Gobernanza global cooperativa, aunque Varela Álvarez (2005: 125) explicaba que el aumento de mecanismos de participación no tenía que ver con esta fecha ni con el hundimiento del EB o las nuevas teorías de NGP, sino con la desafección política de los ciudadanos y su introducción en el escenario político, a modo de *nuevo contrato social*.

<sup>122</sup> Los usos políticos de internet se han proyectado desde 1990. Los ciudadanos acceden a información con rapidez y utilizan internet para interconectarse e intercambiar ideas con sus representantes políticos y los gobiernos oficiales (NIXON Y KOUTRAKOU, 2007). En los últimos años ha sido creciente el avance de internet en todos los usos políticos y democráticos (e.g. inscripciones o solicitudes de todo tipo en línea) que lo reafirman como una herramienta del desarrollo de la democracia participativa.



## 2.1. GOBERNANZA LOCAL

Con las profundas transformaciones sociales y de globalización, las nuevas líneas de estudio ideológicas enfatizaban la capacidad de los gobiernos locales, por su proximidad y cercanía con el ciudadano<sup>123</sup> (y los principales interesados en revitalizar las relaciones con los ciudadanos) para transferir estas propuestas y medios humanos, porque se consolidarían como la *unidad básica de las redes territoriales* (PASCUAL ESTEVE, 2011: 142) que habilitaba a esta nueva fórmula de entender la gerencia (GRIGGS, NORVAL Y WAGENAAR, 2014). Los gobiernos locales podrían ser considerados aquellos que canalizan un número cada vez más creciente de demandas políticas y económicas más especializadas y adaptadas a necesidades más complejas (VILLORIA, 2000; NABASKUES, 2003; MONDRAGÓN, 2005; PASTOR SELLER, 2009b) y encaran los impactos negativos de la globalización económica (ALGUACIL GÓMEZ ET AL, 2003), gracias a un proceso iniciado hace décadas en el que los ciudadanos han percibido que muchos de sus problemas privados tenían causas y soluciones públicas. A pesar de su escasa relevancia en el papel de gestor público frente a CCAA o AGE, la AL sigue siendo el mejor ejemplo de las nuevas formas de entender la Gobernanza (PASTOR SELLER, 2009b), porque pese a todos los grandes cambios legislativos, la AP se seguiría resumiendo a través de vínculos territoriales y poblacionales para fijar competencias y marcos regulatorios que no se corresponderían con los cambios y transformaciones que está experimentando la sociedad y el propio mundo con las posibilidades de internet y las TIC (ALGUACIL GÓMEZ ET AL, 2003; RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010; SUBIRATS, 2012).

El concepto de estas redes locales era definido por Prat i Catalá (2005: 148 y ss), cuando matizaba que su principal función era la de ayudar a resolver los problemas colectivos a través de vínculos entre la sociedad (gente, equipos y organizaciones) y la AP. Para ello, se podía plantear una metodología propia, como por ejemplo, elaborar un documento de trabajo como base para el debate y establecer reuniones con comités de expertos, técnicos municipales y asociaciones vecinales. Este tipo de vínculos con la sociedad civil han sido muy débiles en España y han tenido lugar bajo presión mediática o fin propagandístico, pues en la mayoría de ocasiones el gobierno tomaba decisiones previas a la reunión con asociaciones o representantes vecinales (mucho más inverosímil era pues plantear una actividad de estos agregados sin intervención estatal). Esta descripción era equivalente a la puntualizada por Pindado Sánchez (2008), cuando describía al representante municipal como un *agente comercial* que buscaba convencer a los dirigentes asociativos para que aceptasen las diversas acciones municipales. Este modelo de gobierno local era opuesto al que buscaba hacer efectiva la intervención ciudadana en las políticas públicas municipales (preservar su autonomía sin ser intervencionista y favorecer la intervención ciudadana) e implicaba una comunicación y participación interna y externa (PASTOR SELLER, 2009b).

A la luz de todo lo indicado hasta aquí, en la comunidad gallega esta participación se ilustraba con las *assembleas parroquiais* o los *consellos o xuntanzas veciñais*, que solían responder a la elaboración de los presupuestos municipales en mayor medida, aunque en otros asuntos el alcance de demandas vecinales son infértiles. En aquellos momentos en los que la participación entraba en todas las agendas políticas municipales, Pastor Seller (2009a: 16) ofrecía un estudio demostrando su papel accesorio en la municipalidad y, en el ámbito de los servicios sociales, derivaba en inoperancia al ser

---

<sup>123</sup> El propio *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local* (MAP, 2005) legitimaba al municipio, ya no sólo por ser el *tercer pilar sobre el que se asienta la articulación territorial del Estado*, sino porque era el considerado más capacitado para dar respuestas locales a problemas globales.



vistos los ciudadanos-asociados como *pantalla pública* para la aprobación de las políticas sociales: *su participación deja de ser cooperadora y solidaria y se convierte, aunque legítimamente, en 'interesada' en los asuntos particulares que interesan al colectivo o asociación a la que representan, pasando de ser sustantiva a egocéntrica* y, por tanto, inhabilitada para generar procesos colectivos. Empero, Adelantado *et al* (2013) presentaba una visión más positiva, en tanto que las medidas orientadas en este sentido partían de la idea de Gobernanza incluían ciertas prácticas en los programas de acción, a través de talleres, seminarios o reuniones individualizadas, que se incluían en los programas públicos. En este sentido, también se podía citar el proceso de elaboración de los presupuestos participativos, en donde intervienen los colectivos locales o entidades sociales del municipio que señalarían las estrategias clave de inversión en los presupuestos municipales. No era una acción generalizada en el territorio nacional, y dentro de la comunidad gallega la única de las grandes ciudades en aplicarlo era Lugo desde 2015.

Empero, era difícil conocer la representación específica de estos ciudadanos de cada *concello*, ya que no se podían exponer propuestas a nivel individual, ni tampoco se puede asegurar la validez de esta representación asociacionista. En esta línea, Font y Blanco (2006: 20) describían en cuanto el portavoz de la asociación podría representar suficientemente bien al conjunto de sus asociados. Como reivindicaba Pindado Sánchez (2008), era necesario precisar en relación con esta corriente municipalista, de que el incremento de competencias y gasto público a las CCLL no suponía más participación ni mejora en los servicios. El mismo autor explicaba que esta forma de participación había sido regulada e interpretada más como un problema y no como una necesidad del sistema democrático con la LMMGL, conocida popularmente como *La Ley de Grandes Ciudades*, que entre sus requisitos exigía la creación de normas o reglamentos de participación ciudadana<sup>124</sup>, que eran realidad principalmente en los ayuntamientos de mayor tamaño (PINDADO SÁNCHEZ, 2008; PORRO GUTIÉRREZ, 2012; PÉREZ GONZÁLEZ, 2013). En este sentido, la participación vecinal podría ser entendida como una forma de limitación del poder municipal, porque condicionaría las decisiones adoptadas por el poder público a las necesidades públicas (MARTÍNEZ SÁNCHEZ, 1989: 105).

Por eso, por la poca tradición democrática, resultaba difícil escuchar las demandas sociales locales, como ocurre en otros países europeos (Alemania, Italia, Reino Unido o Francia) y latinoamericanos<sup>125</sup>, que han podido aplicar con relativo éxito estas reformas mediante consejos consultivos o innovadores, talleres de prospectiva, audiencias y foros, jurados ciudadanos, referéndums u otro tipo de mecanismos. Volviendo a Pastor Seller (2009a), el autor se aventuraba a proponer medidas destinadas a implicar a la ciudadanía en las políticas sociales, introduciendo ciertos cambios<sup>126</sup> en el ámbito local como: mayor autonomía (normativa, económica y competencial) en la prestación de los servicios sociales de atención primaria, promoción de la participación en la elaboración de las políticas públicas (a través del apoyo institucional de las concejalías), regulación del derecho y mecanismos participativos en la AL, universalización de los consejos territoriales y sectoriales de servicios sociales, descentralización de la gestión en órganos

<sup>124</sup> Fueron inicialmente promovidos tras la aprobación del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

<sup>125</sup> El ascenso de la Gobernanza fue paralelo a la pérdida de fuerza de la NGP, presente en las AAPP tras la debilidad de las economías nacionales y las críticas al Estado benefactor. La idea se concretaba en la aparición de nuevos actores sociales en el gobierno. Sin embargo, esta teoría era relevante para la aspiración a la calidad de la democracia pero esta forma de gobernar era limitada (BASSOLS *ET AL*, 2011).

<sup>126</sup> Estas técnicas eran descritas de manera similar en Font y Blanco (2006: 79 y ss) en su explicación de la *Polis* como ejemplificación de cómo habría de ser una ciudad participativa.

intermedios y participativos (e.g. juntas de distrito), mejorar la representatividad y diversidad de actores participantes en los consejos e institutos (establecer condiciones y garantías con los representantes asociativos) y generar estrategias relacionadas de mayor impacto en las políticas sociales locales. Estos planteamientos son medidas necesarias pero azarosas, no por contenido, sino por la posible dificultad de articularse en la mecánica gubernamental local.

En España no se han podido ejecutar sistemáticamente mecanismos vinculados con el buen gobierno o la Gobernanza (exceptuando algunos casos prácticos en las grandes áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, San Sebastián o Málaga<sup>127</sup>) porque no ha habido interés real y porque la estructura administrativa era ciertamente anacrónica y pétrea, ya que *un gobierno puede obtener legítimamente resultados usando las autoridades de la imposición, la opacidad y la distancia* (RAMÍREZ-ALUJAS Y VILLORIA, 2012: 24). Atendiendo a la definición de Villoria y Wences (2010: 37) este concepto de buen gobierno como *el que depende de qué discursos sobre el Gobierno y el Estado predomine en una sociedad* se volvía más paradigmático y menos practicable. Convendría entender que se trataba aquí de un mismo diagnóstico —que pasaría desde la desafección de la política, la crisis del EB y la pérdida de valores, los movimientos sociales, la globalización...— con abundantes remedios, siempre con la dificultad añadida del componente ideológico (CROUCH, 2004) y siempre resultando loables intentos *por recuperar la política, los partidos, el Gobierno y la Administración del ostracismo y el denostamiento [sic] al que permanentemente se ven sometidos* (VARELA ÁLVAREZ, 2005: 127). El mismo autor indicaba que, en la práctica, se podían distinguir tres tipos de redes: las *comunidades de prácticas* (creadas con el fin de encontrar soluciones a problemas prácticos, que combinasen experiencias codificadas con investigación y comunicación interactivas rápidas), la *organización en red* (cooperación entre organizaciones autónomas) y la *comunidad virtual* (todas aquellas que utilizan las TIC para intercambiar información y construir influencia pública).

#### Cuadro 7.1: Principios de las redes en la gobernabilidad

- 1) Las redes vinculan productores de servicios con las organizaciones de los usuarios, las autoridades administrativas reguladoras, etc. Consiguen una mejor identificación de las necesidades de los usuarios.
- 2) Las vinculaciones son interactivas. Cada punto nodal de la red tiene que especificar claramente el beneficio que espera obtener. La interacción siempre es costosa.
- 3) Las redes requieren un nivel básico de autorregulación y tiene requerimientos específicos.
- 4) Los participantes de una red han de compartir un propósito común: en el caso de las redes públicas ha de ser una mejor forma de satisfacción de los intereses generales (y este propósito ha de ser bien definido).
- 5) Las redes son estructuras dinámicas y cambiantes.
- 6) Las redes permiten vincular a personas y los medios electrónicos las fortalecen.
- 7) Para dar continuidad a las redes más amplias, ésta requiere la capacidad de crear y mantener sentido de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas.

Fuente: Prat i Catalá (2005: 148-149).

<sup>127</sup> Se impulsaron proyectos como los de: *Democracia.web* y *Consensus, ciudadanos en red* (en Cataluña) o *Participa en Andalucía* (ARENILLA ET AL., 2010: 270).

Se comprueba que, junto a la necesidad clave de liderazgo de los representantes políticos<sup>128</sup>, la coordinación de los movimientos sociales es imprescindible en la supervivencia generadora de mejoras en estas nuevas vivencias democráticas. Este enfoque exigiría de madurez democrática por parte de la ciudadanía, en la formación de redes colectivas integradas por individuos que tratasen de canalizar a través de la colectividad su frustración y reclamo (problemas individuales transformados en colectivos), aunque en la mayoría de los casos, la movilización no superase las proporciones deseadas. Los representantes electos en Gobernanza difieren notablemente de aquellos propios de entornos que aplicaron o aplican la NGP, más conocidos como gestores o gerentes (unos dan prioridad a los objetivos sociales, se centran en una visión común, mientras que los otros dan prioridad a los procedimientos y calidad de la gestión y se centran en la productividad y eficiencia). Sin embargo, la mayor dificultad para aplicar la Gobernanza en el ámbito local, aunque pueda parecer más sencillo, es que exista un representante adecuado para tal proyecto, y este respaldo político a veces es improbable. En este sentido, Brugué y Vallès (2002) completaban este rol del representante político<sup>129</sup> en los años 80 y 90, estableciendo una diferencia entre el concejal *asistencial* (más próximo a esta definición aportada por la corriente de la Gobernanza y el servicio a la comunidad), el concejal *político* (condicionan sus tareas inmediatas a un proyecto global del partido político y menos implicado en las rutinas administrativas, tratándose de un perfil que sigue predominando en la esfera local de Galicia) y, por el otro lado, el concejal *ejecutivo* (pretende resolver lo que él mismo califica de disfuncionalidades burocráticas y administrativas). Pastor Seller (2009b: 112) explicaba que en los últimos años estos perfiles de los concejales ya no estaban tan ligados a intereses inmediatos y a problemas concretos, y se concentraban en proyectos a medio y largo plazo. Sin embargo, el hartazgo, el panorama político municipal y las generalizaciones de los representantes políticos no terminarían por compatibilizarse con esta última idea, pues en este estudio de caso se ha comprobado las limitaciones en la gestión debido a este motivo temporal y reducido a la victoria electoral y a la consolidación del partido político en el poder.

Pascual Esteve (2011) consideraba a la cohesión y a la territorialidad como los dos ejes fundamentales en la Gobernanza democrática, porque eran promotoras del desarrollo económico y reductoras de brechas sociales, en tanto que permitían la organización de la acción colectiva hacia valores propios del bien común y mecanismos de solidaridad. Sin embargo, en la atomización municipal tendente a posiciones políticas subordinadas y a la fuerte tradición, en el gobierno local habría bajas expectativas para la Gobernanza. Además, la nueva visión evolucionada de sociedad industrializada, que podría definirse

<sup>128</sup> Sin olvidar que el ámbito local era uno de los escenarios más interesantes para hacer carrera política nacional (CAPO GIOL, 1991: 136). Este liderazgo de los representantes políticos locales podía ser interpretado desde cinco perspectivas distintas: a) es un alcalde fuerte en cuanto a su posición formal; b) dispone de percepciones colectivas favorables; c) su personalización en la elección local; d) acredita un discurso político diferenciado; y, e) su duración en el cargo (NATERA en ALBA Y VANACLOCHA, 1997). En este mismo punto de partida, Castillo Blanco (RUIZ OJEDA, 2010: 497-498), también precisaba las carencias en el ámbito local del sistema de dirección pública y que, ni el liderazgo político ni la función directiva se podían desplegar en el territorio nacional en base al marco jurídico presente, así como que *la usurpación del espacio directivo-profesional por parte de la clase política* no era debida a la aceptación de la política, sino a la lealtad personal al superior. En efecto, Recoder y Joly (2011) enumeraban tres niveles en la estructura del nuevo perfil del representante político: política, dirección ejecutiva y gestión, basados en garantizar la competitividad de las empresas y la innovación y desarrollo, más que la situación presente de los partidos políticos. Estas propuestas entraban dentro de la NGP, mediante el uso de estrategia de gestión *Politics and Management Deal*, como un pacto de interés mutuo (entre la política y la AP) y la gestión considerada *un ejercicio cargado de valores, de transparencia, de ética y de preocupación por la responsabilidad política* (IBÍD.: 78).

<sup>129</sup> Esta tipología tenía trazos similares con el Modelo de John y Cole —en base a la capacidad para anticiparse a los problemas y su posicionamiento en relación a la administración o la ciudadanía— y el Modelo de Larsen —referencias a tradición, legalidad, operacionalidad y la forma de vincularse con el equipo— (ASENSIO ROMERO, 2008: 136-138).

como sociedad individualizada o un modelo de *no sociedad* no se permitirían fomentar lazos entre los ciudadanos, sino que los enfrentarían individualmente a superar problemas colectivos y a desistir en la lucha contra la exclusión social (PASCUAL ESTEVE Y GODÀS I PÉREZ, 2010).

### 3. LA INCLUSIÓN DEL MP EN LA VIDA INSTITUCIONAL

La intervención pública en el mercado, mediante, por ejemplo, la creación de empresas públicas desde la década de 1980, el incentivo por parte de los gobiernos en servicios de mercado o la entrega de pagos directos a los usuarios para aumentar el poder de decisión del ciudadano, han supuesto un importante paso para reconocer desde el EB la existencia de situaciones sociales indeseables que debían corregirse inmediatamente, aunque de entre ellas, la más importante era la pérdida de valores y de la confianza ciudadana que se traducían en la carencia de legitimidad de las instituciones públicas y de sus integrantes (a nivel político y administrativo).

La asunción de la NGP, como modelo normativo en la manera de pensar y entender a los administradores públicos, introdujo características y particularidades entre las que se ha encontrado el MP, que entraba en juego como un nuevo instrumento en este modelo gerencialista y modificaba el trinomio empresa-producto-cliente, transformándolo en Sector Público-servicio público-ciudadano. Con él, se adoptaron otras técnicas relacionadas de la gestión privada, como la gestión de calidad total, estrategias orientadas al ciudadano-usuario, equipos autogestionados, organizaciones planas, liderazgo, análisis coste/beneficio, *outsourcing*, e-gobierno y e-información y las organizaciones de aprendizaje. Tigãnas *et al* (2011) señalaban que el MP era una importante herramienta de los gestores públicos para promocionar los intereses y objetivos de la organización en relación a otros *stakeholders* institucionales o políticos, mientras que Kaplan y Haenlein (2009a) también apuntaban que para el coste económico del Estado en la vida de los ciudadanos, no se apreciaba ese interés en promocionar y difundir los instrumentos de MP, como mínimo en el ámbito académico, sino más bien se adoptaban roles de liderazgo en favor exclusivamente de la privatización y liberalización de los monopolios públicos (LOSADA, 2013; DÍAZ-CARRERA Y NATERA, 2014).

El papel del marketing en la prestación de los servicios públicos resultaba la mejor plataforma de planificación estratégica para una agencia pública que desease satisfacer las necesidades de los ciudadanos, aportar un valor real (equiparado a un mecanismo de relaciones públicas) y potenciar los estudios de demandas y necesidades sociales, así como que se le diese mayor voz a los consumidores para introducirlos en los mecanismos formales (Fiorentini marcaba las pautas que existían: intercambio entre los actores, finalidad de hacer rentable la demanda y un precio de tipo monetario, espacial, temporal o de participación). Asimismo, otros autores llegaron a vincular el marketing como una herramienta imprescindible en las decisiones de legitimidad de las políticas públicas porque en las democracias deliberativas se permitía aunar en las decisiones públicas a las necesidades y conflictos de las AAPP, los ciudadanos y el sector privado (OZANNE, CORUS Y SAATCIOGLU, 2009).

Según Chías (1995), la aplicación del marketing en las AAPP estaba fundada en seis temas: 1) potenciación de los estudios de demandas y necesidades sociales; 2) mejora de la coordinación entre las administraciones que coexisten en el territorio; 3) establecimiento de nuevas prioridades del público con un cierto enfoque en dar prioridad



a los servicios básicos y los colectivos desfavorecidos; 4) representación del consumidor y descentralización de competencias y definición de niveles de actuación, aumento de imposición directa; 5) mejora de la tramitación de quejas, simplificación de normas y procedimientos, potenciar la información al público (ventanilla única u oficinas integradas, servicios de información telefónica, autoservicio de la información, acceso a la información desde internet); y, 6) orientación de la política del personal a la prestación y por la mejora de la comunicación interna. Por su parte, Puig (1998) precisaba que la gestión de marketing se podría definir como un *método* en tanto que comportaba un proceso de decisiones ordenadas y ejecutadas con calidad total a nivel individual o interactivo en un contexto creciente de posmodernidad.

Pese a que Moorg no consideraba al MP y a la comunicación estratégica como retos de la gestión política, los incluía como parte de las técnicas que enumeraba de este paradigma, porque permitían impulsar determinadas políticas o estrategias organizativas haciéndolas comprensibles y consiguiendo el apoyo y la cooperación de *aquellos que deben trabajar conjuntamente para producir el resultado esperado* (MOORG, 1998: 257). Sin embargo, la incapacidad manifiesta de los actores políticos en explicar e implicarse en los procesos modernizadores de la AP —por ejemplo, en la gestión indirecta o privatización de determinados servicios<sup>130</sup>— o buscar en el marketing la rehabilitación única del poder público o el político de turno (ARENILLA, 2011: 353) generaba el rechazo existente de gran parte de la sociedad, que identificaba como pérdida de servicios públicos, sin por ello ver limitados sus tributos. Faltaría, en efecto, una comunicación efectiva con sus públicos (ver Capítulo XI) para garantizar mayor crédito a las organizaciones e instituciones públicas. Por otra parte, Villoria (1996: 131) exclamaba, de forma contraria, que las tendencias centradas en el marketing y la competencia de calidad de los productos y servicios reforzaban la individualización y la segmentación y entraban en conflicto con los valores de igualdad y bien común, conceptos inspiradores por los que había surgido la propia AP.

La inclusión del marketing en el Sector Público había permitido desarrollar la producción de servicios como algo factible frente a otros métodos<sup>131</sup>, y aunque ha tardado muchos años en implantarse de forma relativamente cohesionada (incluso en algunos sectores burocráticos todavía hoy se sigue viendo con mucho recelo esta práctica), hoy por hoy ya no es posible considerarlo como algo periférico ni polémico en la mayoría de instituciones públicas (la propia ciencia del marketing estaba recelosa por incluirla dentro de las competencias de la disciplina). En general, el sentido de entrada del marketing en el Sector Público ha sido ciertamente unidireccional, e incluso cuando existía la posibilidad de bidireccionalidad, el control del medio y las decisiones quedaron en manos de la dirección de la institución. Es por ello que han tomado más sentido las palabras de Subirats (2012: 81):

---

<sup>130</sup> Bel (2006: 31-35) presentaba las fórmulas empleadas en los últimos años en España para la privatización: a) la venta de empresas públicas (e.g. Endesa, Iberia); b) venta mediante oferta pública (e.g. Repsol, Telefónica); c) venta de empresas mediante adjudicación (e.g. Seat); d) venta de empresas mediante subasta (e.g. Serausa, Comee); e) distribución gratuita de empresas entre la población; f) contrato de servicios; y, g) acuerdo de concesión (o franquicia). Por su parte, el trabajo de Rodríguez Chirillo (1993: 130) concretaba las empresas privatizadas en la década de 1980.

<sup>131</sup> El primero de los métodos había sido el BLK (más servicios para el mayor número de ciudadanos posibles), FK, 'Frankenstein' (con la aplicación de diversos ámbitos, que ha permitido mejorar los servicios) y el método EST, la 'Empresa lo Soluciona Todo' (aplicar métodos empresariales a los servicios públicos pero no se adaptaron a la producción de las empresas de servicios), hasta llegar a la Producción de Servicios Públicos desde el Marketing de Servicios, que ponía el acento en la producción y en la voluntad de optar por resultados y en la identificación de necesidades sociales.



*La lógica dominante, no tanto como diseño sino como resultante, ha sido la de tratar de usar internet y las TIC como mecanismos que permitan una mejor adaptabilidad del sistema político en relación a un entorno muy cambiante, pero sin que ello signifique un cambio de paradigma en el modo de funcionar jerárquico (...) los tipos de aplicaciones (...) se han dirigido a relegitimar y reorientar a las instituciones políticas y de gobierno mediante métodos más sofisticados de gestión de la información, segmentación de públicos o marketing y comunicación política. Podríamos decir, en definitiva, que este tipo de instrumentos al servicio de objetivos como los descritos, contribuyen a realzar los aspectos más elitistas del sistemas democrático representativo (...) mientras que quedan en un segundo plano los aspectos más estrictamente democratizadores del sistema (capacidad de respuesta, capacidad de rendir cuentas, transparencia...).*

El marketing como concepto de mercado también podría ser valorado dentro de estas ciudades gallegas seleccionadas en este estudio como una orientación que posibilite la promoción local a posibles inversiones, vecinos o visitantes: *i.e.*, el conocido como marketing de ciudades o *citymarketing*. La gran frase de Kotler, sobre que la mejor publicidad es la que hacen los clientes satisfechos, se adapta en la AP con el concepto de que el mejor valor de una ciudad es en la que los propios ciudadanos hablan bien de ella (e incluso el incremento de su población). Esta filosofía tan general ha sido la más fácil de aplicar a lo largo de los últimos años, enfocándose incorrectamente, en muchos casos, hacia la cosificación de las ciudades, un hecho fácilmente constatable, salvo honrosas excepciones, como la primera impresión que recibe el ciudadano cuando accede a un establecimiento municipal o navega por internet (así, el *boom* de esta herramienta habría provocado que algunos ayuntamientos gallegos iniciaran la entrada en este mundo virtual con su presencia web de forma muy discreta y fútil).

Este punto de partida está marcado por lo señalado por Kotler, Jatusripitak y Maesincee (1998) o Chías (2006) en el de convertir recursos públicos en productos. La semejanza con los atractivos turísticos, patrimonio cultural o clima son convertibles en *productos* dentro de una oferta global en la que compiten con otras ciudades. Empero, quizás el aspecto turístico como factor territorial (ELIZAGARATE, 2008) y el de acontecimientos de todo tipo que generasen ingresos pudieron haber sido hace unos años los mejores paralelismos entre empresa y AP, aunque dentro de la gama de las estrategias disponibles en MP para poder aplicar esta filosofía en otros ámbitos ha sido más limitada. En estas impresiones, anteriormente citadas, el interesado principal es el coterráneo, el ciudadano-cliente que no quiere esos *productos* sino otro tipo de servicios que proporcione y promueva la AL y no ve atendidas sus demandas de la misma forma, porque no se ve en estos servicios públicos una ventaja competitiva por la cual esforzarse. Con respecto a esta ventaja competitiva, la gestión de los recursos y servicios está acotada por la normativa específica apuntaba páginas atrás, por lo que las autoridades políticas no conciben interés alguno por establecer prioridades en ellos y tienden a escudarse en el proceso administrativo para no aplicar mejoras.

A lo largo de esta investigación, se presentan numerosas perspectivas e ideas en el estudio del marketing y sus nuevas aplicaciones en la AP de las voces más autorizadas, aunque es ciertamente relevante señalar a Dalsace y Markovitch (2009), que recordaban la escasez de trabajos que se habían hecho hasta entonces relacionados con la actitud hacia el marketing que tienen los consumidores y cómo éste les afecta en el intercambio y la visión que puedan generar personalmente de la organización. Aquí tampoco se ha podido presentar, aunque se ha apuntado como un nuevo campo de estudio este tipo de perspectiva, ciertamente compleja y heterogénea (desde el punto de vista de los ciudadanos y los propios empleados públicos). No obstante, se ha podido analizar esta percepción a través de los mandos políticos que dirigen las estrategias locales en materia de SSM, quizás por la clara perspectiva social en la que se inscribe su trabajo político y

por la necesidad que estos tienen de conocer la valoración de sus ciudadanos-votantes. Como en el trabajo académico de los autores, en los mandos políticos también se desconoce la visión que provoca el empleo de marketing en las instituciones locales. La integración de estrategias de MP local en las grandes ciudades tiene más que ver con la personalidad y capacidad de los personajes políticos y su interés en generar una comunicación integral con los empleados públicos y otras áreas de gobierno.

En definitiva, los nuevos tiempos y escenarios, que exigen la necesidad de ética pública, rendición de cuentas y transparencia recíproca en el Sector Público y la ciudadanía, son el caldo de cultivo ideal para potenciar las técnicas de marketing y mejorar el comportamiento y relación de la AP con sus ciudadanos (entendidos estos como *clientes* de sus servicios). En el ámbito público, no está limitado el MP a la comercialización de los productos o servicios, sino que se estudia la demanda de los ciudadanos para adecuar las futuras provisiones y cómo sus ciudadanos entienden las necesidades (algunas escondidas en demandas aparentes) e influye en el comportamiento, porque facilita el amilanzamiento de ciertas demandas y promueve otras necesidades. Asimismo, este flujo de información no puede ser unidireccional del gobierno a la ciudadanía, sino recíproco y múltiple, entre las escalas de gobierno y asociaciones, empresas privadas y grupos de ciudadanos (especialmente los *stakeholders*), que promuevan mensajes constructivos y actitudes colaborativas (ZAPICO, 2012: 250). El MP responde a criterios de eficacia y eficiencia, en tanto que establece medidas de resultados o efectos que valoran factores como beneficios directos (a nivel social y colectivo) y efectos.

#### 4. RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CIUDADANO

Como manifestaban Ruiz-Huerta y Villoria (2010), la gestión administrativa no podía evaluarse solamente desde el grado o el nivel en el que protegían los derechos subjetivos y legítimos de los ciudadanos, ya que el origen de su construcción doctrinal y configuración legal no permitía programar *detalladamente las actuaciones públicas*. No sólo se derivaba de alcanzar una buena administración, sino que se trataba de escuchar las exigencias paralelas de la democratización.

El uso de instrumentos derivados de la NGP se ha materializado en el empleo de mecanismos de mercado y terminología concreta entre las relaciones de los organismos públicos y sus clientes, que se trataban de transacciones similares a las que se producían en el mercado, para alcanzar fines competitivos (KOTLER, JATUSRIPITAK Y MAESINCEE, 1998: 73). Para satisfacer las demandas sociales, los organismos públicos eran más receptivos, intercambiaban información, se adaptaban los servicios a las expectativas de los ciudadanos o la introducción de procesos de evaluación. A lo largo de la historia, la relación entre la Administración y los ciudadanos ha estado fundada en los preceptos que de ella se derivaban en el modelo burocrático de Weber y el propio Derecho administrativo (SÁNCHEZ MORÓN, 2014), dando preferencia al alto grado de formalismo legal y exigiendo una actitud pasiva de la ciudadanía: *era una administración volcada en los procedimientos y no en logro de resultados* (OLÍAS DE LIMA, 2001: 227).

#### 4.1. EL PAPEL DEL CIUDADANO A LO LARGO DE LA HISTORIA

A lo largo de este capítulo, se han abordado diferentes términos relacionados con la ciudadanía que se emplean como sinónimos pero que mantienen ciertas características propias derivadas de las nuevas relaciones entre las organizaciones y los ciudadanos. En este momento es necesario indicar las características específicas de cada uno de ellos, ya que es un elemento básico de la prestación de los servicios públicos (demanda de los servicios y mecanismos de *feedback*) como elemento indispensable dentro del intercambio realizado en el Sector Público y los ciudadanos.

El término *administrado* es el modelo de ciudadanía que mejor ejemplifica la relación con el gobierno basada en el estricto cumplimiento de la aplicación del Derecho administrativo. El administrado está unido a la organización en base a una relación marcada por altas exigencias por su parte y a la inexistencia por parte de esta figura de autonomía o algún tipo de poder en este intercambio. El *usuario* es el que emplea las prestaciones ofrecidas por los poderes públicos y los tiene en cuenta a la hora de valorar demandas y diseñar los servicios públicos, disponer de la opción de entrar o no en esta relación. No tiene autoridad para elegir. En el ámbito de los servicios sociales, en Galicia desde la ley de 1993 existen las Cartas de Derechos y Deberes de los Usuarios, que rigen las normas de funcionamiento de los centros especializados (ALEMÁN Y GARCÉS, 1998: 347).

Por *ciudadano*, se describe al individuo que vive dentro de los límites territoriales de un Estado, posee derechos o está sujeto a unas obligaciones públicas que le confieren capacidad política ejercida a través del sistema representativo electoral y otorgada como una consideración especial al relacionarse con la Administración (basado en derechos). Engloba al grupo de usuarios como al resto y la Administración es responsable frente a él de su forma de gestionar el servicio público, ya que el ciudadano elige y controla a aquellos que tienen la labor de dirigir la Administración y puede influir en la toma de decisiones (SÁNCHEZ MORÓN, 2014: 444).

El *consumidor* (*consumer*) es aquella persona que consume, el término opuesto a productor. Es un concepto unido a la aparición de la NGP que emplean la mayoría de países de la OCDE. El ciudadano es definido para disponer de una falsa autonomía. Por su parte, el *consumidor* (*customer*) es un comprador, una figura que compra habitualmente. Se puede valorar que *tratar a los individuos como consumidores (más que como ciudadanos) limita el sistemas de evaluación de las políticas a cuestiones de consumo* (DÍAZ Y SALVADOR, 2010: 62). Alford (2002) señalaba además que no estaba totalmente aceptado este término en la literatura de la AP porque devaluaba a los ciudadanos, reduciéndolos a *recipientes pasivos de servicios* como usuarios de las prestaciones de los poderes políticos. Para ello se ayudaba de otros autores que han analizado el asunto, como Steward y Ranson, Pollitt o Swiss. El mismo autor también establecía una tipología de este consumidor al distinguir el *customer pagador* (e.g. personas que utilizan el transporte público), *beneficiarios* (e.g. estudiantes y alumnos) y *obligados* (e.g. arrestados por las fuerzas de seguridad).

Finalmente, el concepto de *cliente*<sup>132</sup> entendido como el usuario final del producto, expresa las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y trata a la administración como un proveedor de servicios más, entre los que puede elegir y con los que pretende alcanzar

---

<sup>132</sup> Impulsado principalmente por la OCDE para favorecer la participación activa de los ciudadanos y satisfacer sus necesidades.

su satisfacción (basada en el concepto de eficiencia). Los clientes no sólo son aquellos que contribuyen mediante acciones formativas para fines colectivos, son consumidores al mismo tiempo (*customers* y *consomers*) y desarrollan unos hábitos de consumo especiales que requieren su satisfacción y obligan a los organismos públicos a asumir una cierta responsabilidad ante los clientes que deben cumplir (PEGNATO, 1997; OSBORNE Y PLASTRIK, 1998; MATEI Y MATEI, 2011; PARRADO DÍEZ, 2015). Una línea de interpretación también concebiría en esta definición una actitud más exigente con la ciudadanía y empresas privadas sobre la AP, además de que podría ser entendido como una faceta que permitiría un mayor activismo por ambas partes y la incorporación de colectivos o asociaciones. Además, no fue imperceptible la tesis del profesor Arenilla (2011: 349-350) de que la extensión y fragmentación de organismos públicos de diferente naturaleza especializados en servicios concretos han generado en el ciudadano dos caras; por una parte, han mejorado su atención como cliente, pero por otra, están indefenso como ciudadano democrático. Kotler y Lee (2007) también reconocieron que el término *cliente* aplicado al Sector Público podía llegar a ser tendencioso (*e.g.* el recluso sería un simple cliente de la AP, y con esta deriva se podría incluso percibir que desaparecía el carácter punitivo por el que esta persona recibe esta prestación pública) y desembocaría en una Administración *populista* y *servil*. La pareja de autores presentaba la tipología ofrecida por Fiorentini, en donde se situaba al *ciudadano cliente*, *ciudadano usuario* y *ciudadano administrador*. Se podría apuntar como consecuencias inmediatas de la introducción de este concepto la medición y evaluación de la actividad y la calidad en el servicio (DÍAZ MARTÍNEZ Y SALVADOR PEDRAZA, 2000; OLÍAS DE LIMA, 2001; CROUCH, 2004).

Tabla 7.4: Resumen de las características del ciudadano a lo largo de la historia

Diferentes situaciones de los servicios públicos	Tipo de ofertas de la administración	Grado de elegibilidad de la oferta por el público
Administrado-Súbdito	Sin posibilidad de elección	Sin posibilidad de elección. No hay concurrencia de la oferta
Usuario	Sin posibilidad de elección	Hay elección de derecho. La elección de hecho es muy limitada
Consumidor	No hay elección de derecho, aunque existe una concurrencia en la oferta	Hay elección de hecho y concurrencia en la oferta
Cliente	Hay posibilidad de elección	Hay elección de hecho y una fuerte concurrencia en la oferta

Fuente: Osborne (2010).

A esta lista de definiciones sobre el ciudadano relativas a las diferentes situaciones de los servicios públicos (ver Tabla 7.4), Parrado Díez (2015: 202) también añadía las perspectivas del *beneficiario* y del *administrado-obligado*. El primer término estaría relacionado con aquellas personas a las que se les reconocería el derecho a percibir una prestación económica por parte de la AP por la cual dependerían para sobrevivir y el servicio sería prestado para ellos en régimen de monopolio (una figura típica en los servicios sociales, por ejemplo, por la carencia de beneficio o reducido beneficio para el



sector privado), mientras que el segundo concepto, el de *administrado obligado*, describía a aquellos ciudadanos cuyas actividades estarían sometidas a inspecciones y autorizaciones continuas y no tendrían libertad de elección.

#### 4.2. EL PAPEL DE LA AP CON EL CIUDADANO

En efecto, estas propuestas teóricas de Gobernanza, que sobre el papel podrían ser aceptadas *lato sensu*, deberían ser aplicadas de forma realista para determinar su veraz efectividad. No es menos cierto la dificultad y el procedimiento en alcanzar este fin, que se lograría a través de la descentralización de las AAPP (visualizando no sólo la perspectiva política, sino también los problemas que entraña simultáneamente a nivel administrativo al emplear este concepto<sup>133</sup>). Al respecto, Dubrulle (2003) planteaba tres reglas efectivas en el contexto francés para la consecución de la libertad y el poder adquirido de la propia comunidad basadas en esta descentralización: definición clara de las competencias, independencia real de las autoridades locales (*le décideur est le payeur*) y aseguración de una gestión autónoma de las colectividades territoriales y particularmente de las comunidades. ¿Es posible desarrollar una analogía a la española con este trilema? Claramente, no se puede negar la existencia implícita de la normativa estatal y local de estos principios (e.g. recogidas en el art. 25 LRBRL y sutilmente en la CE), aunque debatible es su aplicación real en la vida gubernamental. Un buen número de autores u organismos nacionales apostaban por esta fragmentación de los aparatos centrales, como práctica de aplicación del buen gobierno (contrariamente a la idea implantada en la X Legislatura) y Flynn y Strehl (1996) incluía tres elementos adicionales que intervendrían en el grado de centralización: la dificultad de control y fiscalización del trabajo, mayor menor consenso existente respecto a la manera de desarrollar el trabajo en determinadas áreas y servicios y el riesgo de ineficiencia en un determinado servicio.

Esta nueva vía crítica hacia la burocratización y NGP se engazaría con el desgaste de la democracia y la necesidad de cambio (BRUGUÉ, 2011), que debería incluir la transparencia, la innovación o la lucha contra la corrupción como respuesta a la necesidad de cambio del ciudadano, que puede ser alguien más que un administrado y desea participar de forma más directa en la gestión de los asuntos públicos (BLANES CLIMENT, 2014). Pero, ¿por qué es tan difícil innovar en el Sector Público<sup>134</sup> en España? Rodríguez-Arana (2001: 730) justificaba este planteamiento por la falta de referentes institucionales periféricos en la creación de las autonomías, pero Longo (2012: 49)<sup>135</sup>, que definía a la innovación como *la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las AAPP, capaces de crear, en forma significativa, valor público* (IBÍD.: 51), entendía que la problemática derivaba de la noción rígida en la fundación del constitucionalismo moderno (el *statu quo* con el papel del legislador en la primacía de la ley), la concepción de ser una materia reservada a otros ámbitos (empresas y sociedad civil) o la superación del modelo burocrático (el mando jerárquico, la centralización, la

<sup>133</sup> Al respecto de la descentralización, Rallo (2014) apuntaba que con ella el gasto público se ajustaba mejor a las necesidades de los contribuyentes y mejoraba la calidad de los servicios públicos ofrecidos. Sobre esa base, el autor reconocía que los gobiernos locales se solían asociar erróneamente a más corrupción cuando entendía que era todo lo contrario, apoyándose en estudios de innumerables autores: cuando se descentralizaban los ingresos y gastos en las administraciones centrales existía más transparencia y se reducía la corrupción.

<sup>134</sup> Existe una tipología de innovación en el Sector Público que pasaría por la *innovación total* (implantación de la previsión de nuevos servicios dirigidos a nuevos usuarios), *innovación por expansión* (prestación de un servicio ya existente a un nuevo grupo de usuarios) e *innovación por evolución* (se provee un nuevo servicio a un grupo de usuarios que previamente ya eran atendidos por la organización productora).

<sup>135</sup> Al igual que Menchén (2009), que explica que es la mejor condición para mantener a una organización preparada para la supervivencia al cambio y al futuro, porque *es la forma industrial de concebir la creatividad* (pág. 10).



flexibilidad). Junto a estas perspectivas, Arenilla Sáez *et al* (2014: 187) se refería la innovación como *el cambio de ideas o comportamientos asociados a un sistema de creencias dentro de una arena política*, además del compartir conocimiento con otros agentes clave del entorno y podría ser vista como una exigencia de cara a mejorar la gestión pública en un futuro (IBÍD.: 188).

Las técnicas de medición en estos ámbitos no son de fácil culminación y en ocasiones los grandes logros estadísticos se asemejan más a la inercia de imitación mundial de la corriente que han aplicado o reiniciado otros países y no a una voluntad verdadera de evolución administrativa. El papel de la AP con el ciudadano debería pasar por aplicar estos nuevos conceptos sin artificios, con el fin de evitar la visión del país al borde de un precipicio cleptocrático, a través de una transformación en el modo de comunicarse con ella. Con más claridad lo confirmaba, ya hace varios años, Sánchez de Dios (2006: 142): *cuando no hay responsabilidad política de gobierno, si no hay accountability o rendición de cuentas, la democracia se transforma en autoritarismo y corrupción*.

Aunque en un primer momento se había asociado al ámbito económico y empresarial, numerosos estudios sociológicos demostraban los beneficios sociales y económicos de lo referido a la transparencia<sup>136</sup> en el campo político (el mapa mundial vinculaba la aprobación de estas leyes en los países más desarrollados) e incluso social, cuando algunos organismos internacionales o autores vinculan la esperanza de vida al indicador de transparencia administrativa.

En este sentido, Bellver (2007) desarrollaba esta línea argumental y la asociaba con indicadores positivos de desarrollo económico (generación de confianza y seguridad en potenciales inversores), a la par de que el grado de soborno y corrupción se relacionaban de forma inversa con ella. Blasco García (GARCÍA MACHO, 2010: 127) recopilaba tres posiciones referidas al concepto de transparencia, entendiendo la primera la excluía de cualquier definición técnico-jurídica, la segunda la integraba dentro de los derechos de tercera generación, y la tercera la sustentaba como un verdadero principio de rango constitucional. Por ello, determinaba que la transparencia como concepto en la AP condicionaba la forma de actuación de la AP, ya que en el ordenamiento jurídico comprendería el derecho de acceso a la información, la publicidad y la difusión de la actividad pública y la participación de la ciudadanía en la formación de las decisiones administrativas.

1766 y 2013 son los años de consagración de las leyes de transparencia de Suecia y España, respectivamente. Una distancia temporal muy dilatada que no ha hecho más que acentuar la brecha existente en la libertad democrática poco ejemplar del país. Ramírez-Alujas y Villoria (2012) expresaban de forma impecable este sentir, cuando se estaba gestando el anteproyecto de ley (pág. 25): *La opacidad*<sup>137</sup> *con la que se gobierna en*

<sup>136</sup> Los nueve principios primarios que integrarían el *derecho a saber*: la máxima apertura (la libertad de información debe estar guiada por el principio de máxima divulgación), obligación de publicación (las instituciones públicas deberían estar bajo la obligación de publicar la información básica), promoción del *open government*, alcance limitado de las excepciones (las excepciones deben ser claras y precisas), procesos que faciliten el acceso (las solicitudes de información deben ser procesados rápidamente y de manera justa y revisar independientemente de cualquier denegación, costes (no se debe disuadir a los individuos que hagan solicitudes en base a los costes), reuniones abiertas de instituciones al público, prioridad de divulgación (deber de modificar o derogar las leyes que sean incompatibles con el principio de máxima divulgación) y protección de los denunciantes (aquellos que divulgan información sobre acciones indebidas (MENDEL, 2008).

<sup>137</sup> Ahora que la ley de transparencia en España (LTBG) es un hecho, esta opacidad se ejemplifica con el *silencio administrativo negativo*, una *ficción jurídica* (SÁNCHEZ MORÓN, 2014: 523) por el que la AP no tiene obligación de responder a las respuestas solicitadas por el ciudadano, y éste ha de considerar que su solicitud habría sido rechazada (art. 20.4 LTBG) y en el plazo de un mes podrá presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen

*España sería un primer ejemplo de lo que no se debe hacer en ese ámbito [el de la democratización de la Administración]. La inexistencia de una ley de acceso a la información es la expresión más ilustrativa de este problema.* En el siglo XVIII, Suecia se convirtió en uno de los países más modernos y desarrollados del mundo al consagrar esta norma, porque el acceso a la información es *un disolvente de prácticas ilegales o corruptas* (ACKERMAN Y SANDOVAL, 2005). Quedaba mucho más lejano el origen real de la propia rendición de cuentas de los gobiernos, que muchos autores sitúan en la dinastía china Ch'ing. Aunque tampoco es menos despreciable mencionar a Colombia o India. El primero fue el segundo país en instaurar una ley de acceso a la información (en 1888) y sobre el segundo, pese a disponer de una de las normas legales más completas sobre el papel aprobada en 2005, es cuestionable su aplicación en la vida real.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea ya hablaba de aplicar los principios de Gobernanza en 2001, con el fin de alcanzar mayor transparencia y responsabilidad de los participantes para *responder más eficazmente a las preocupaciones de los ciudadanos: La democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político* (IBÍD.: 12). Este libro blanco comunitario habría sido el detonante para impulsar el concepto de transparencia como factor democrático y de buen gobierno en la agenda política de los países europeos (luego se aprobaría el Reglamento 1049/2001, sobre acceso a la información de las instituciones de la UE o el Tratado de Lisboa). Quizás por eso, a partir de entonces, multitud de países, especialmente los europeos, hayan implementado sus normas específicas o hayan actualizado preceptos anteriores: Eslovenia (2003), Serbia (2004), Reino Unido (2000), Alemania (2005), Portugal (2007), Rusia (2009) o Francia (2013).

La situación actual de España en el derecho de acceso a la información mostraba que esta norma, pese a su reciente entrada, era una de las más restrictivas y atrasadas de los estados miembros (JIMÉNEZ ASENSIO ET AL, 2012; BLANES CLIMENT, 2014; FERNÁNDEZ Y PÉREZ, 2014) y este hecho podía deberse a que hasta el estallido masivo de grandes casos de corrupción que salpicaron a partidos políticos e instituciones públicas, nunca había existido una profunda preocupación institucional y democrática por la transparencia (GARCÍA MACHO; 2010; RECODER Y JOLY, 2011; FERNÁNDEZ Y PÉREZ, 2014), que ahora era vista la panacea para recuperar el prestigio en las AAPP y el Sector Público. Esta ley actual ocupaba el puesto 71 de 104 según la web *Global Right to Infomation Rating*<sup>138</sup> y autorizaba a abandonar la deshonrosa lista europea de países que no habían aprobado este tipo de normativa (todavía quedan Chipre y Luxemburgo).

El Estado, y por ende la AP, deben concebirse integrados dentro de las redes antes mencionadas de Gobernanza, en favor de relaciones plurales y bidireccionales con el ciudadano y olvidando los cauces tradicionales de mediación y jerarquía. Son cambios que obligarían a entender a la AP como un sujeto en el intercambio de información (una nueva fuente informativa) y no sólo como *el ente encargado de corregir las disfuncionalidades de la circulación de la misma* (SOTO LOSTAL, 2011: 203-205), mientras que el ciudadano alcanzaba mecanismos de cambio que favorecían su

---

Estado. Ante la actuación de la AP, que acaba estando con ello más protegida que el propio ciudadano, es necesario traer a colación la definición que toma prestada Blanes Climent (2014: 284) de Rivero Ortega: *es un escándalo en el Estado de Derecho*.

<sup>138</sup> La posición tampoco era relativamente mala porque superaba a otros muchos países de su entorno como Italia, Alemania, Austria, Francia o Bélgica, y alcanzaba peores resultados que Suecia, Reino Unido o Finlandia.

empoderamiento (ARENILLA *ET AL*, 2014). En este sentido, el modelo dimensional de Bozeman, que recuperaba Parrado Díez (2015), era sugestivo porque explicaba que público y privado eran dimensiones, no dicotomías y el grado *público* derivaba de la mezcla entre autoridad política y económica que le afectaba. Asimismo, en relación a la transparencia, Bozeman también señalaba que las instituciones gubernamentales podrían llegar a ser *más privadas* que las empresas privadas.

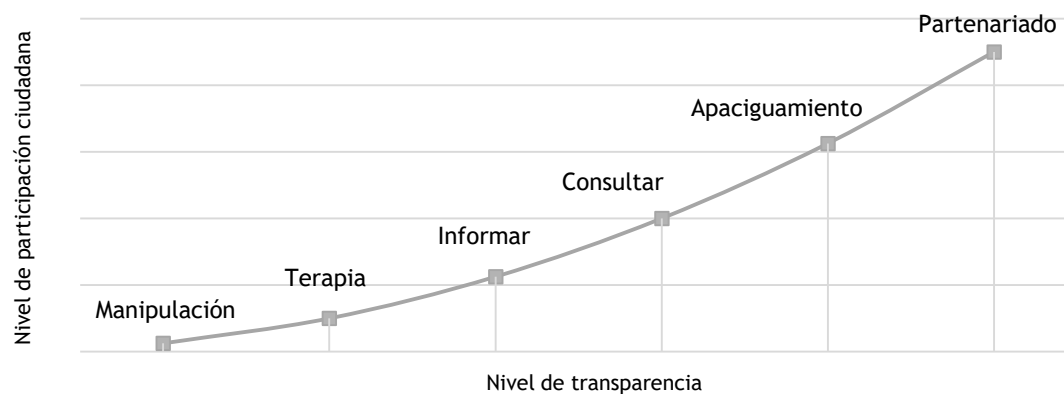
Por ello, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), podría ser considerada una de las leyes más importantes de la X Legislatura (BLANES CLIMENT, 2014; FERNÁNDEZ Y PÉREZ, 2014) y de la propia etapa democrática, aunque en el debate academicista y público perdería calidad al limitarla y asimilarla *stricto sensu* como una ley anticorrupción y un mecanismo que garantiza el derecho a la información (el acceso a documentación de la administración no hace mucho tiempo estaba reservado a las élites del poder); una demanda atrasada de medios de comunicación y ciudadanos que, paradójicamente, está recogida<sup>139</sup> en los art. 20 y 105.b) y c) CE y en el art. 19 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*.

La LTBG concibe una triple dimensión del término: transparencia relacionada con la publicidad activa e información institucional, transparencia asociada a los datos personales y transparencia referida al principio de *buena administración*. Empero, Jiménez Asensio *et al* (2012) traía a colación la modalidad de *transparencia opaca*, referida a la negativa gubernamental de ayuda al ciudadano a controlar y a conocer, pero a dar la imagen de que es abierto<sup>140</sup> aportando información aislada o datos y documentos innecesarios, cuando lo que en realidad pasa es que pretende evitar el control y la sanción ciudadana. Según el Gráfico 7.2, que recoge la escalera de participación ciudadana de Arnstein, la relación entre el ciudadano y la AP— pese a los intentos reformadores como la introducción del MP y la mejora de la comunicación pública—, podría situarse todavía en puntos intermedios de esta escala.

<sup>139</sup> El art. 13 de la *American Convention on Human Rights* (ACHR) garantiza el derecho de información como un derecho fundamental. Este mismo precepto está recogido en la *Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (art. 20), los *Derechos Fundamentales de la UE* (art. 42) o la *African Charter on Human and Peoples' Rights* (art. 9). Son innumerables las referencias jurídicas internacionales de este derecho a la información, que está fuertemente unido al derecho prensa o de participación política y en el que en los últimos tiempos también se le ha añadido el de la lucha contra la corrupción.

<sup>140</sup> Arnstein (1969) establecía una escalera que vinculaba la participación ciudadana y la transparencia. Los primeros escalones serían la *manipulación* (colocación de representantes sociales en comités o grupos de asesoramiento donde puedan ser educados y persuadidos, sin que tengan acceso a los datos que puedan desvirtuar esta estrategia) y la *terapia* (mantener ocupados a los ciudadanos en diversas actividades para distraerles de opciones realmente importantes que deberían ser discutidas, más que mecanismos que expresen participación ciudadana, la sustituyen). En el tercer escalón, *informar* (pueden escuchar y ser escuchados en estos niveles pero no tienen poder para ratificar sus puntos de vista o ser considerados seriamente por quienes toman las decisiones), y cuarto, *consultar* (no hay seguridad de que las ideas de los participantes sean tomadas en serio), la transparencia aunque no incluye manipulación no es totalmente clara ni activa porque la toma de decisiones corresponde a una tercera persona. El quinto escalón corresponde con el *apaciguamiento* (los participantes tienen un cierto nivel de influencia, porque asesoran, aunque no tienen derecho a decidir) y el sector y último es el *partenariado*, donde los ciudadanos pueden empezar a tomar decisiones porque se les reconoce un nivel de igualdad claro y existe capacidad muy importante para exigir la rendición de cuentas (JIMÉNEZ ASENSIO *ET AL*, 2012).

Gráfico 7.2: Escalera de participación ciudadana de Arnstein (1969)



Fuente: elaboración propia.

En la redacción de la LTBG, el Ejecutivo inició en abril de 2012 una campaña ciudadana de diez días para aportar ideas en transparencia y buen gobierno. Como se ha ido avanzando, se compartiría la opinión expresada de que *el proceso fue, paradójicamente, poco transparente (...) y esta primera experiencia se quedó en un esbozo, un tanto frustrado, de proceso participativo*<sup>141</sup> (FERNÁNDEZ Y PÉREZ, 2014: 40-41). La enmienda escondía una práctica interesante de cara a la galería —el cuarto escalón de Arnstein y no el último, como es lo que habría podido pensarse en un primer momento—, ya que las aportaciones ciudadanas no tuvieron peso real y los más críticos alarmaban sobre las restricciones en el acceso a temas relativos a seguridad nacional y asuntos exteriores, protección medioambiental, la Corona o incluso el acceso a información sobre asuntos públicos o de interés general con independencia del estatuto jurídico de la entidad que poseyese la información en cada momento (BLANES CLIMENT, 2014).

Adoptando esta opacidad, es posible que se esconda una utilización fraudulenta de los poderes públicos, porque puede comprenderse como una vía para que actores corruptos puedan protegerse del escrutinio público y judicial (VILLORIA Y WENCES, 2010) y aún peor, ofrecer el acceso parcial a la misma podría dar lugar al suministro de información distorsionada o carente de sentido (SOTO LOSTAL, 2011; FERNÁNDEZ Y PÉREZ, 2014; ALMONACID, 2014), por lo que entran en juego el papel de los medios de comunicación, asociaciones sin fines de lucro y pro-transparencia o empresas encargadas de análisis de datos.

*La transparencia constituye el principal medio de que dispone la ciudadanía para ejercer un control directo sobre la administración* (BRESSER-PEREIRA ET AL, 2004: 71) pero si realmente se quiere luchar por mejorar la imagen pública y democrática y situarlo en los niveles europeos, habría que usar otro tipo de herramientas. Como apuntaba hace casi dos décadas José Luis Dader (1999), siguen existiendo en España un moderado entorno de prácticas oclusivas que restringen la circulación de información administrativa y dificultan enormemente la verificación de la igualdad ciudadana de oportunidades y el control de las actividades administrativas por parte de periodistas, asociaciones particulares y público general (pág. 191). Además, Dader aclaraba que *los responsables*

<sup>141</sup> Este vacío se debe a que a pesar de la consulta pública, las reclamaciones y propuestas individuales no fueron publicadas ni recibieron respuesta a las mismas (BLANES CLIMENT, 2014: 636).



*de bastantes democracia contemporáneas —e incluso los intelectuales de esas mismas sociedades—, parecen más preocupados por los riesgos de la invasión a la intimidad personal con el acceso general a las bases de datos, que con evitar que los privilegios del secreto administrativo limiten la transparencia democrática (IBÍD.: 192).* En el caso particular de los servicios sociales, la intimidad en materia de transparencia está justificada en ciertos sectores, como el reconocimiento de ayudas sociales (BLANES CLIMENT, 2014: 536) porque este tipo de ámbitos afectan a la intimidad de las personas y a la LOPD. No se niega, no obstante, la publicidad de todo tipo de actividades o recursos que pueden reforzar el acceso a ellos por parte de los usuarios interesados.

*En estos países [con mayores niveles en transparencia], los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos (...). Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.* Estas líneas forman parte del preámbulo<sup>142</sup> de la LTBG, cuyos logros serán posibles de evaluar cuando esté más consolidada en el tiempo. La norma incorpora *ad hoc* la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>143</sup> (órgano dependiente del MAP que sólo tiene efectos en aquellas CCAA con las que se hayan firmado acuerdos para su sometimiento al Consejo Estatal), que es el que vela por el cumplimiento normativo. Además, el Ejecutivo concedió una moratoria de dos años a CCAA y CCLL y establecía alrededor de una cuarentena de infracciones; las sanciones más graves (*e.g.* ocultamiento de facturas, incumplimiento del déficit público, *etc.*) contemplan el cese del cargo o una inhabilitación política de un máximo de 10 años y se incluyen sanciones penales. No obstante, Cantos Salah en Almonacid (2014: 97) indicaba que la norma, en este sentido, era muy vaga al no concretar las obligaciones de cada CCAA ni a facilitar el control dispar dentro del territorio nacional.

Toda esta fiebre por las buenas prácticas y la transparencia también se reflejó en las instituciones públicas hacia el ciudadano. Previamente a ella, algunas CCAA se habían anticipado, como el caso de Galicia, pionera, con la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la AP gallega. En ella se mostraron tímidos principios sobre acceso de los ciudadanos a la información y actividades públicas (*i.e.* márgenes salariales y sueldos, patrimonio y declaraciones de la renta, procedimientos administrativos) que se fueron adaptado conforme a la norma estatal. No obstante, esta anticipación normativa ha ido cayendo en la percepción de la transparencia, que suponía su entrada definitiva en el Sector Público de forma escalonada. Si bien en 2010 la comunidad gallega ocupaba el primer puesto en el índice de transparencia autonómica de la organización Transparencia Internacional (87,5 puntos sobre 100), en 2012 ocupaba el sexto puesto con 90 puntos y en 2014<sup>144</sup> aparecía en el quinto con 94

<sup>142</sup> PNV y CiU declinaron presentar enmiendas a la totalidad tras la modificación legislativa que profundizaba en la obligación de las instituciones públicas de rendir cuentas a sus ciudadanos.

<sup>143</sup> Este nuevo órgano dependiente del MAAPP está compuesto de un presidente, un diputado y un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la AEPD, un representante de la Secretaría de Estado de las AAPP y otro de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

<sup>144</sup> Durante ese año, marcado por la desconfianza en las buenas prácticas gubernamentales y públicas, se desarrolló a nivel nacional y autonómico un plan formativo con la puesta en marcha de cursos *mooc* (*massive open online course*) para los ciudadanos y cursos especializados para el personal de la AP, que impartieron tanto los institutos y escuelas autonómicas de AP como en el propio INAP (el propio Manuel Villoria formaba parte de la dirección de los mismos). Junto a este proyecto formativo, encaminado a que la ciudadanía integrase en su imaginario colectivo el concepto de transparencia y los derechos que comprende en Estado como necesarios para el individuo, el Ejecutivo incorporó una campaña publicitaria (DA 7ª) destinada a los ciudadanos sobre los beneficios de esta norma, y cifrada en más de 600.000 euros durante el segundo semestre de 2014 (según el *Plan de Publicidad Institucional* de ese año). Meses después la transparencia administrativa ha dejado de ser una prioridad en la opinión pública.



puntos. En el caso de Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y Gobierno Abierto), los informes del *think tank Institución Futuro* reclamaban mayor compromiso de las instituciones proponiendo medidas aplicadas internamente sin necesidad de inversión económica. Por su parte, Extremadura aprobó su norma autonómica meses antes de la estatal (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura), mientras que el País Vasco<sup>145</sup> inició diversas acciones derivadas del concepto de *buen gobierno* antes incluso de la aprobación de su norma: *Euskadi.net*, en 2004 (englobaría todos los sitios web gubernamentales y públicos); *Irekia* (marca que instauraba una forma de participación ciudadana y de gobierno abierto) y Open Data Euskadi, en 2009 (un proyecto de apertura de datos públicos sobre información del Sector Público); *Perfil del Contratante*, en 2010 (plataforma electrónica que publicaría las convocatorias de licitaciones, subvenciones y adjudicaciones); *Gardena*, en 2011 (proyecto transversal que promocionaría la transparencia en el Sector Público haciendo honor al significado de la palabra *gardena*, que es *transparencia* en euskera). La comunidad ocupa desde 2012 el primer puesto en transparencia autonómica según el anterior informe de Transparencia Internacional.

Asimismo, los gobiernos locales, unos más que otros, también habían publicado antes de la aprobación de la LTBP determinada información presupuestaria o institucional (ALMONACID, 2014). En el caso de los siete gobiernos locales seleccionados en esta investigación, las posiciones relativas a Transparencia Municipal quedaban ensombrecidas en la lista clasificatoria. En la edición de 2012, la mejor puntuación de todas ellas la obtenía Lugo (86,3 puntos sobre 100), aunque se situaba en el puesto 43 sobre 110 de España. El resto de *concellos* superaba la media nacional con buena nota (rondaban los 80 puntos) en transparencia excepto Vigo y Pontevedra, con 65 y 61,3 puntos, respectivamente. La última edición disponible de 2014 empeoraba la situación para todos ellos, ya que sólo Vigo (95 puntos y 36 posición) y Ourense (90 puntos) superaban la media municipal nacional. La ciudad de Pontevedra caía hasta el 104 puesto del total de 110 con 43,8 puntos y era la única ciudad gallega que suspendía según los estándares de Transparencia Internacional España, que tienen en cuenta las variables de información sobre la corporación municipal, las relaciones de ésta con los ciudadanos y la sociedad, la transparencia económico-financiera, la transparencia de contratación de servicios o la transparencia en materia de obras públicas y urbanismo.

Un año después de la promulgación de la LTBG, el 10 de diciembre de 2014, inició su funcionamiento al público la web Transparencia.gob.es (art. 10.1 LTBG), con demora y cierta vocación al oscurantismo de la información —cuanto menos una actitud hacia la confidencialidad—, porque el ciudadano no podía solicitar la información sin

---

<sup>145</sup> Otras CCAA han desarrollado este proceso sirviéndose de los dos años de moratoria para la elaboración de normativa propia guiándose por los precedentes existentes: Aragón, (Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón), Cataluña (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), Comunidad Valenciana (Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana), Canarias (Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública), Andalucía (Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía), Castilla-La Mancha (Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha de 7 de junio de 2016), La Rioja (Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja), Comunidad de Madrid (Proyecto de Ley 3/2016 RGEF.3518, de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia de la Comunidad de Madrid), Baleares (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears), Castilla y León (Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León), Murcia (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la CA de la Región de Murcia), Asturias (en tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia), Cantabria (en tramitación parlamentaria el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha de 7 de junio de 2016).

previamente ingresar su identidad personal (*i.e.* en algunas situaciones debe, incluso, dar su cuenta bancaria). Como apuntaban Fernández y Pérez (2014: 214), era una de las propuestas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación, y la Oficina Antifraude de Cataluña especificaba que existían supuestos razonables a los que no debería exigirse identificarse. Realmente, muchos sectores críticos (*Access Info Europe*, Fundación Civio...) echaban en falta otro tipo de estructuras e información que transmitiesen *higiene administrativa*, ya que la web era un compendio de enlaces redireccionados de otras webs o información desagregada que podían encontrarse en los PGE, por ejemplo.

A pesar de ello, la promulgación de la ley no ha causado un fuerte impacto en vista de los procedimientos administrativos tradicionales al valorar la cotidianidad de algunos invocados en la norma. Así por ejemplo, esta transparencia tampoco queda reflejada en el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales como fuente básica de información centralizada, por la ausencia de datos o el retraso de la información que no ha permitido valorar los efectos de los recortes en servicios sociales en la última legislatura (GARCÍA HERRERO *ET AL*, 2016) ni en muchas otras páginas web nacionales relacionadas con la AL que están generalmente desactualizadas. Según lo esperado por el sector académico y social y tras meses en vigencia desde diciembre de 2014, institucionalmente, todas estas medidas han sido vacuas, ya que el gobierno había iniciado recursos ante lo contencioso-administrativo para evitar responder a los ciudadanos que solicitaron información amparados en la norma y contrariando la propia decisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>146</sup>.

Por todo ello, la transparencia no debería ser vista como un mero artificio para calmar los ánimos democráticos de la población, sino que debería estar intrínsecamente ligada a la ética y democracia de calidad, como la vincula en sus escritos el profesor Arenilla (2011). *La transparencia puede facilitar la justificación de las decisiones e incluso revelar las fallas de las decisiones* (BRESSER-PEREIRA *ET AL*, 2004: 73) porque además, *el hecho de que los ciudadanos elijan al gobierno les otorga (...) buenas razones para ser sensibles a sus preocupaciones* (ALFORD, 2002: 5). Esta transparencia vinculada a la ética sería ideal como herramienta para construir la confianza en las instituciones a nivel de los ciudadanos como medida de responsabilidad democrática y rendición de cuentas (BRESSER-PEREIRA *ET AL*, 2004; BELLVER, 2007; BENITO, 2008; ELIZALDE, 2009; OLÍAS DE LIMA, 2011; GARCÍA MACHO, 2011; DAHL, 2012; ZAPICO, 2012; BLANES CLIMENT, 2014; BLASCO GARCÍA en GARCÍA MACHO, 2014; GONZÁLEZ PÉREZ, 2014), porque se parte de la correlación existente entre mayor transparencia y mayor control social.

En resumen, siguiendo la perspectiva de Bellver apuntada unas páginas atrás, se podrían confirmar que la transparencia en el Sector Público es un mecanismo directo de promoción de la competencia (VILLORIA Y WENCES, 2010; BETEGÓN Y DE PÁRAMO, 2013) y, sobre todo, un vínculo con el Estado de Derecho y el principio democrático<sup>147</sup> (GARCÍA MACHO, 2010) intrínsecamente relacionados con el índice de libertades de los países (KOTLER, JATUSRIPITAK. Y MAESINCEE, 1998).

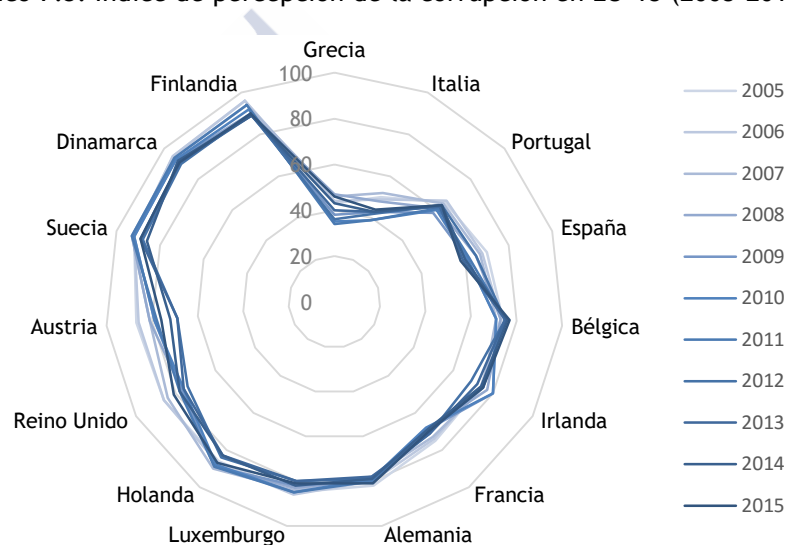
---

<sup>146</sup> Sevillano, E. (2016, 8 de febrero). "Presidencia pleitea para evitar responder sobre transparencia". *El País*. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2016/02/05/actualidad/1454706194\\_906498.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/02/05/actualidad/1454706194_906498.html).

<sup>147</sup> Blasco García (GARCÍA MACHO, 2014: 252) asociaba transparencia y principio democrático desde una doble vertiente: consustancial al funcionamiento democrático del Estado (la buena administración partiendo de las exigencias constitucionales y legales) e instrumental, para el ejercicio de la democracia por el control y la participación ciudadanas (una administración más próxima).

Así por ejemplo, se comprobaría esta dinámica con los resultados que aportaría el Índice de Percepción de la Corrupción<sup>148</sup> de Transparencia Internacional. Este indicador demostraría, por ejemplo (ver Gráfico 7.3), la evolución del mismo entre 2005 y 2015, situando a España en posiciones muy inferiores a las de otros países de su entorno más inmediato caracterizados por ser a lo largo de los años sociedades ejemplarizantes, como Suecia, Dinamarca o Finlandia (estos tres países suelen alcanzar las primeras posiciones y su puntuación supera los 90, frente a los 58 en 2015 de España). Estas cifras de la última década han hecho perder de forma sostenida posiciones en relación a resultados más positivos de la década de los 90 del siglo XIX lo que tiene efectos irreparables en la imagen de las instituciones públicas y el propio país (VILLORIA EN BETEGÓN Y DE PÁRAMO, 2013: 136). De hecho, el país obtenía 70 puntos (vigésimotercera posición) en 2005, cayendo en picado en años sucesivos.

Gráfico 7.3: Índice de percepción de la corrupción en EU-15 (2005-2015)



Fuente: elaboración propia basado en el *Corruption Perception Index* de Transparencia Internacional España.

La comunicación (publicidad normativa, publicidad institucional, información de servicios públicos) como parte de la estrategia integral que se enfoque desde el MP y, relacionada directamente con la transparencia y el buen gobierno, es un procedimiento que no sólo proporcionaría mayor dignidad a la AP y a los gobiernos, sino que no se dudaría de su poder sanador en este mal que está gangrenando a la sociedad española.

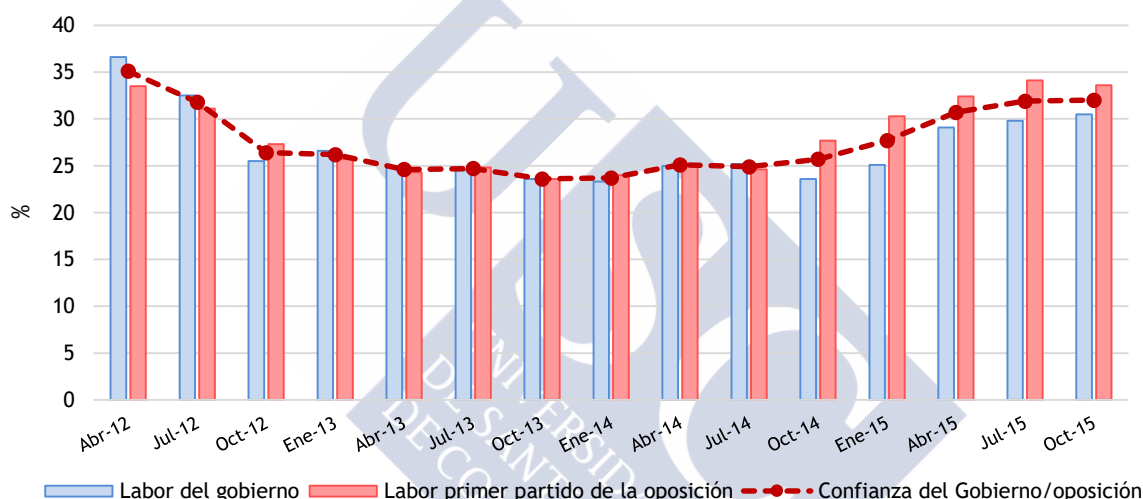
Pero, además de la comunicación o el pluralismo de las fuentes de información, es necesario complementarla con la posibilidad y los medios reales de acceder a información plural; a pesar de ser una administración vulnerable a las críticas e ignominias, el conocimiento que adquiere la sociedad de ella favorece a este ocultamiento de corruptelas e indecencias (ARENILLA *ET AL*, 2010: 218). Como fórmula para atajar estos problemas derivados de la representación y la transformación de los partidos políticos, Freijeiro Varela (VILLORIA Y WENCES, 2010: 193) diseñaban un nuevo contrato de delegación

<sup>148</sup> Este índice clasifica a 180 países en función de los niveles de corrupción percibidos por expertos y empresarios de acuerdo a encuestas de opinión (procedentes de diversas fuentes combinadas en esta lista clasificatoria).

basado en la elección del mejor representante posible y la mejora de mecanismos de control de dicho agente. Medidas como éstas se recogen en los códigos de buen gobierno y de transparencia pública, aunque se duda de su efectividad real, así como el hecho de extrapolar ideas y teorías en la práctica de una democracia tan joven y en una sociedad tan característica, que percibe la corrupción en todas las esferas sociales y económicas pero que a pesar de ello, es transigente con ella.

Tomando como referencia la última legislatura (2011-2015), se comprobaría (Gráfico 7.4) cómo ni gobierno ni oposición han podido lograr unas cotas de respaldo amplias, porque más de la mitad de los españoles a través de los resultados del Barómetro del CIS, censuraron esta labor política de ambos y habría que remontarse a 2005 para volver a encontrar valores superiores al 50%.

Gráfico 7.4: Indicadores de la labor del gobierno, primer partido de la oposición y la confianza del sistema en la X Legislatura (2011-2015)



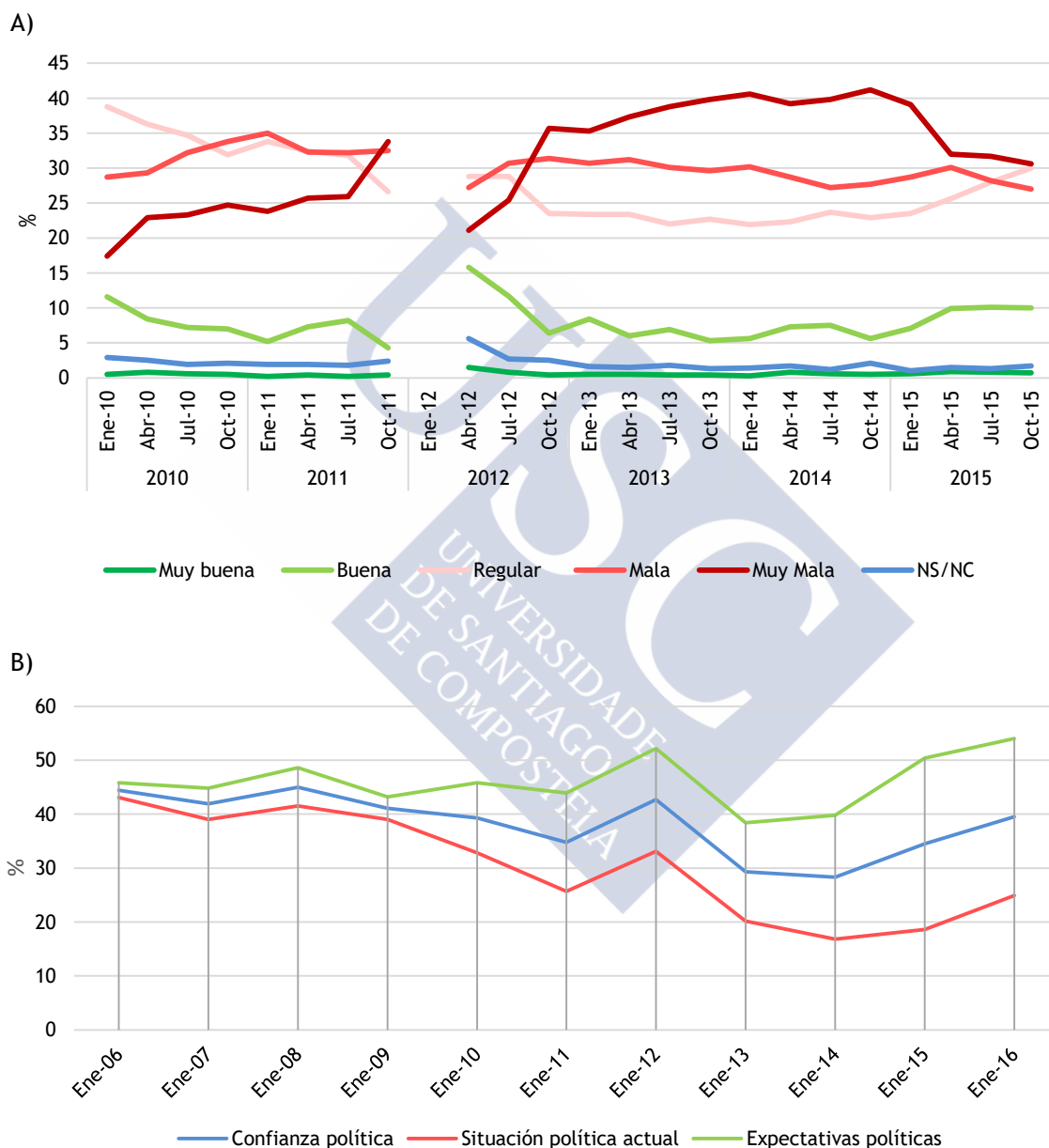
Fuente: Serie histórica Informe CIS.

Asimismo, la confianza es uno de los principales activos para las instituciones para recuperar el equilibrio y salir de la incertidumbre e inestabilidad y, por ello, recuperarla es el objetivo central de las estrategias de comunicación y relaciones públicas (VIÑARÁS ABAD, 2013: 60) derivadas del MP. Subyace la desconfianza hacia las figuras públicas que deben ser las encargadas de formalizar estos cambios y que, a mayores, son los que deben generar e inspirar la confianza (GOMÁ, 2009; CASTELLS, 2010; BETEGÓN Y DE PÁRAMO, 2013; NIETO Y MAROTO, 2014) y no lo hacen. La pérdida de ella incide en toda la población y, por este motivo, algunos autores afirman que la solución a la desigualdad social —que crea más escepticismo— no puede atenderse de forma individualizada sino que requiere medidas generalistas basadas en el respeto y la reciprocidad (BETEGÓN Y DE PÁRAMO, 2013).

Una visión dura de este panorama público era la de Nieto (2008: 129), que reprochaba que *el líder no se dirige nunca a la comprensión sino a los sentimientos de amor y odio, de venganza o culpabilidad, de amistad o enemistad. A los individuos se les convence, a las masas se les sugestiona. La política, en definitiva, es la forma radical de explotar el fondo irracional de las masas y las multitudes*. Castells (2010: 202 y ss) continuaba por

esta línea, indicando que la evaluación de los acontecimientos es emocional (la cognición política ha sido un factor decisivo en la evolución de la humanidad) y las emociones fuertes disparan los mecanismos de alerta. Por su parte, apostillaba Brugué (2011) la gravedad que suponía el desprestigio de los representantes políticos en tanto que ponía en peligro la capacidad de hacer frente a los problemas colectivos y la convivencia.

Gráfico 7.5: La confianza en el sistema: valoración del gobierno (2010-2015) y evolución de la confianza en el sistema (2006-2016)



Fuente: Serie histórica CIS.

Los gráficos 7.5 procedentes de series históricas del CIS reflejaban la pésima valoración y escaso reconocimiento que la población concedía a los representantes políticos y gobierno, ya que en los últimos años, con independencia del signo político,



las valoraciones hacia el gobierno han sido muy negativas (A), marcando los peores datos del estudio sociológico especialmente en los últimos tres años, pues la mayoría de entrevistados (más del 50%) valoraban como *mala* o *muy mala* la gestión del gobierno. Con estos datos, se constataría como la confianza en el sistema y la situación política (B) ha ido decreciendo de forma progresiva, mientras que en 2015, con el contexto de nuevas elecciones municipales y generales las expectativas políticas marcaron resultados superiores al 50%. De hecho, tan sólo las Fuerzas Armadas, la Policía y la Guardia Civil (Estudio. 3080, pregunta 12<sup>149</sup>) conseguían el aprobado en la lista de instituciones públicas a las que los ciudadanos concederían cierta confianza. Además, sólo los medios de comunicación y la Monarquía alcanzaban el suspenso alto (4,57 y 4,34, respectivamente), mientras que los peores resultados los obtenían los partidos políticos (2,23), los sindicatos (2,61) o el Gobierno (2,77).

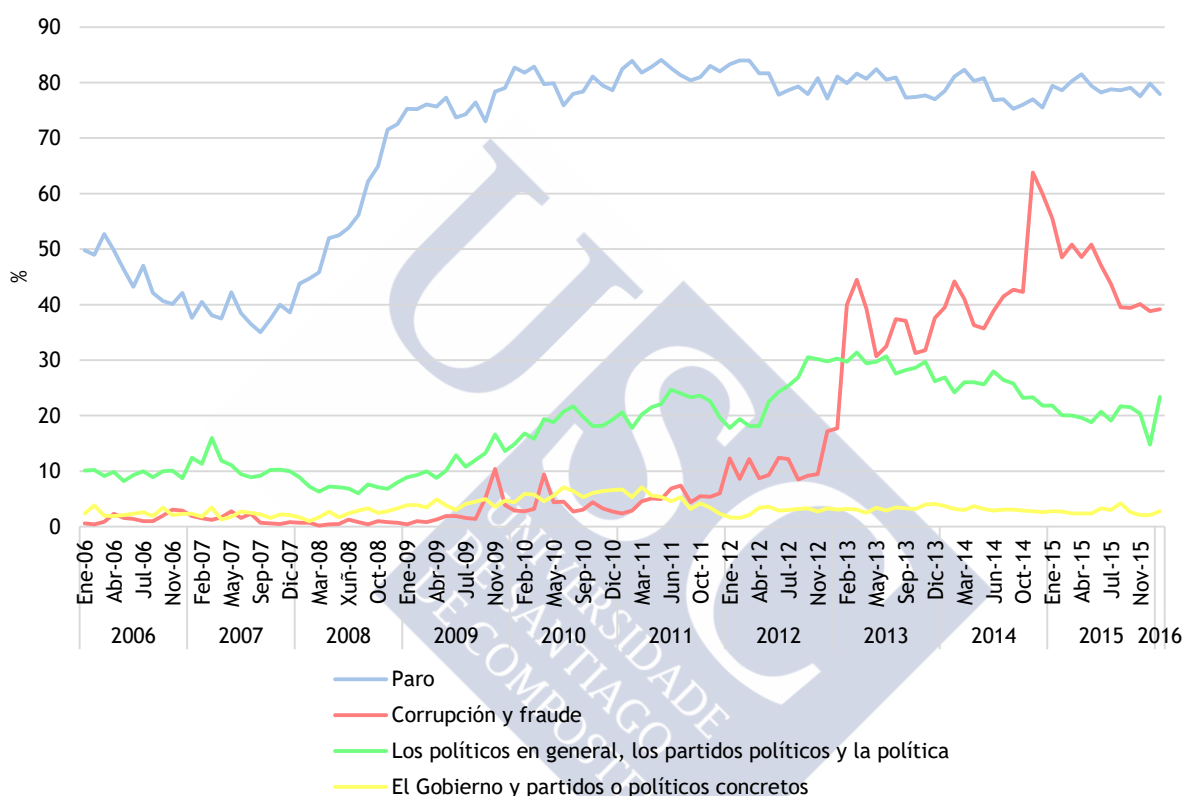
En cualquier caso, la mayoría de los españoles (69,9%) según el Barómetro del CIS de 2016, consideraban como *mala* o *muy mala* la situación política mientras que el 76% definían la situación económica de *regular* o *mala*. Sólo el 0,2% estimaban como *muy buena* ambas condiciones (Estudio 3124, preguntas 1 y 4). Los aires de modernización de la AP podrían configurar mecanismos de empoderamiento de una ciudadanía frustrada e indignada que manifestaba desconfianza por los organismos públicos. Las encuestas del CIS durante los últimos años han proporcionado datos sobre los políticos y la confianza en las instituciones y la mayoría de ciudadanos no confiaban ni en el gobierno ni en los grupos políticos, un dato peligroso a todos los niveles nacionales. El proceso de reversión y de construcción de reputación y credibilidad de la clase dirigente se generaría a largo plazo (ELIZALDE, 2009: 144 y ss), por lo que todavía persistirán estos datos tan negativos. Además, en tanto en cuanto los miembros del gobierno son una élite política y de profesionales consideradas *personas públicas*, se asocia a ellos la *virtud-ejemplaridad*, que es construida por los ciudadanos y que deriva del *honestum* de Cicerón, el *decorum* de Homero o lo subjetivo que brota de las experiencias generalizadas (GOMÁ, 2009: 172 y ss): *no es sólo que los gobernantes, políticos y administradores de lo público propongan ejemplos de civilidad por una variedad de procedimientos. Ellos, sus mismas personas y vidas, son, de hecho, lo quieran o no, ejemplos de una extraordinaria influencia social* (IBÍD.: 261).

En el Gráfico 7.6 se incluyen los datos del porcentaje de personas que consideraban que cada uno de los ítems expuestos constituyen un problema en España. Los datos proceden de estadísticas mensuales del CIS a las preguntas siguientes: *Para empezar, ¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (máximo tres respuestas)* y *Y cuáles son los tres problemas que a Ud., personalmente, le afectan más? (máximo tres respuestas)*. Estas preocupaciones han sido seleccionadas de otra cantidad mucho mayor que ellas, porque son indicadores representativos en este contexto político de lo hasta entonces comentado en este capítulo. Con respecto a las variables “paro”, “corrupción y fraude”, “políticos en general, partidos políticos y la política” y “el Gobierno y partidos políticos en concreto” se pueden señalar varias cuestiones. En primer lugar, las relacionadas con la política han escalado posiciones en esta lista clasificatoria, situándose a escaso margen del desempleo, que ha sido históricamente un problema persistente en la economía española, aunque presenta una evidente correlación positiva con la situación económica (a finales de 2007 no era considerado un problema para la población, pues suponía el 35%) mientras que en mayo

<sup>149</sup> Pregunta 12: A continuación, me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene Ud. en una serie de instituciones, utilizando una escala de 0 a 10 en la que 0 significa que no tiene Ud. 'ninguna confianza' en ella y 10 que tiene 'mucha confianza'.

de 2011 superaba el 84%, y desde entonces no ha bajado del 70%. Respecto a las variables políticas, el comportamiento es relativamente similar en tendencia, con un ligero aumento en las series de preocupación por la corrupción y el fraude, que han llegado a equiparar en importancia al desempleo, marcando en los últimos meses de 2014 cotas superiores al 55% como principal problema de los ciudadanos, si bien en 2013 ascendieron junto las preocupaciones relacionadas con los problemas sociales.

Gráfico 7.6: Evolución del “Paro”, “corrupción y fraude”, “los políticos en general”, “los partidos políticos y la política y el gobierno” y “partidos o políticos en concreto” como problemas principales que existen en España (enero 2006-enero 2016)



Fuente: Percepción de los principales problemas de España. Base de datos del CIS.

Los estudios del CIS desde enero de 2013 confirmaron que el público, en general, creía que los partidos políticos y buena parte de las instituciones públicas eran corruptas, cuestión preocupante porque la desconfianza de estos organismos es, en sí misma, la desconfianza del modelo democrático: es el denominado por Dahl (2012) *lado oscuro* del precio a pagar por la representación democrática. El entorno local y la realidad demostraron la aceptación de este círculo perverso, fuente de críticas comunes cuando el individuo no formaba parte de este vínculo. Escribía Manuel Vicent que *lo peor de la corrupción política es el efecto degradante que proyecta sobre toda la sociedad como una niebla corrosiva y que tal vez despierta el virus dormido de la corrupción que cada individuo lleva dentro*<sup>150</sup> por lo que la Gobernanza y la apremiante participación

<sup>150</sup> Vicent, M. (2013, 22 de septiembre): “Caballas” en *El País*. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2013/09/21/opinion/1379786657\\_043069.html](http://elpais.com/elpais/2013/09/21/opinion/1379786657_043069.html).

ciudadana<sup>151</sup> podrían determinar cuál sería la mejor resolución ante esta problemática convertida en un *espectáculo*<sup>152</sup> endógeno. La corruptibilidad de los representantes políticos, la lentitud de la justicia<sup>153</sup> y la tolerancia social son condiciones tangibles que demuestran la fragilidad de la democracia (DAHL, 2012) y, en algunos casos, ciertas ideologías los han utilizado como instrumento para desprestigiar el Sector Público (LOSADA, 2013). En un reciente estudio de Villoria *et al* (2012) —línea mantenida por el autor a partir de entonces en su participación en otras obras o conferencias públicas—, se conectaba la corrupción española con la falta de democracia, así como la percepción de corrupción era asociada con bajos niveles de satisfacción ciudadana, de confianza en el gobierno o la efectividad en la respuesta de las instituciones.

Asimismo, no hay una única forma de enfrentar todos los problemas, no hay un modelo ideal de gestión o de gerencia pública que se pudiese generalizar a todos los casos, porque estos procesos conceptuales y principios que guían las reformas administrativas están fuertemente vinculados a las tendencias ideológicas imperantes<sup>154</sup>. Empero, Nieto (2008: 251) enumeraba, frente al modelo perfecto de gobierno, ciertas características de lo que representaba el *desgobierno actual español*: a) cada gobierno ve en la AP un patrimonio propio; b) el objetivo principal de esta AP es la obtención de rentas para el partido y los titulares de cargos públicos; c) esta patrimonialización se acompañaría de corrupción para potenciar la rentabilidad de los cargos; d) al primar estos dos objetivos se desplazarían a un segundo lado el auténtico, que es el servicio objetivo de los intereses generales; e) en un contexto viciado se atienden con especial cuidado el mantenimiento de la dominación pública en ciertos servicios necesarios como el Orden Público y la Hacienda; y, f) la AP vive en la paradoja de abandonar la gestión para regular los servicios o incrementar los efectivos personales.

La teoría de NGP ha marcado el devenir de los estados durante décadas pero en los últimos años han surgido nuevas aproximaciones hacia la legitimación del poder de la ciudadanía en la optimización de organizaciones públicas, pues la evolución de la sociedad ha visibilizado algunas grietas provocadas por este paradigma. Una de ellas es la eficiencia real del sector privado. De hecho, ha estallado un debate público, a raíz de las contrataciones externas de servicios públicos a empresas mercantiles, grandes beneficiarias del modelo de NGP, cuestionando su vinculación con la AP única y exclusivamente en términos de eficiencia y, en especial, por la poca información conocida de estos procesos de modernización administrativa (GARCÍA MACHO, 2010; OLÍAS DE LIMA, 2011; BLASCO GARCÍA EN GARCÍA MACHO, 2014); sobre todo, porque el

---

<sup>151</sup> Disponer de información es imprescindible para que pueda generarse participación, pero un error habitual es el de considerar la participación con dar solamente información. Esta información debe circular de forma ascendente y descendente (del ciudadano a los responsables públicos y viceversa, respectivamente) (PASTOR SELLER, 2009b: 122).

<sup>152</sup> *La corrupción se convierte en escándalo cuando provoca una esencial curiosidad o irritación social por causa de su gravedad cuantitativa o cualitativa o por la relevancia de sus protagonistas* (NIETO, 2008: 157).

<sup>153</sup> Al estudiar el presupuesto por programas y memoria de objetivos como resumen económico del Ministerio de Justicia durante la última década (2005-2015), se comprobaba que pese al aumento total, muchos indicadores habían reforzado la idea de que no se habían tomado medidas desde el ámbito parlamentario para mejorar y ayudar en los procesos jurídicos, en situaciones complementarias a la crisis política. En muchas partidas había que retroceder a una media de diez años o a periodos anteriores a la crisis para encontrar el gasto similar al de estos últimos años (se redujeron de forma drástica en partidas como la selección y formación de jueces, en la carrera fiscal y en la formación en general de todo el personal). Asimismo, pese a las demandas de algunos sectores judiciales, también se redujeron en el programa dedicado a Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal.

<sup>154</sup> Además, sería importante señalar las probables hostilidades existentes entre los miembros de un mismo equipo de gobierno que son, si cabe, más fuertes que las luchas entre miembros de otros partidos (BENITO, 2008) y que influyen en la propia gestión pública.

sector privado no estaría sometido a los mismos principios de la AP. Son claros ejemplos de esto la apertura de diversos procesos penales y administrativos en los últimos años.

En este punto, se partiría de la fórmula que empleaba el profesor Villoria (2000), enfrentando la ética como adjetivo positivo de lo que sería un comportamiento correcto y la corrupción como la propia definición del mal y los límites infranqueables del Gobierno (desde el punto de vista del abuso del cargo público o el incumplimiento de las normas públicas, el análisis económico, el interés general o las aproximaciones moralistas). Además, el académico constataba las carencias en la responsabilidad política que *parece desplazarse hacia un determinado tipo de responsabilidad moral difusa* y no en la quiebra de reglas jurídicas. Sin olvidar la opinión de Benito (2008), que sugería abiertamente la ignorancia de algunos cargos políticos y su incapacidad de discernir entre lo bueno o malo. Pero esta lucha dicotómica entre lo bueno y lo malo en la AP está muy limitada y, aunque predominaba siempre la visión negativa de la corrupción, está condicionada por las pretensiones ideológicas que manifiesten los académicos.

Así, Rose-Ackerman (1999) afirmaba que la corrupción creaba ineficiencias menores que las que podía crear el aparato legal, ya que las estructuras básicas de los sectores público y privado producían corrupción. Además consideraba que la corrupción podía ser vista desde dos puntos de vista diametralmente opuestos porque, para algunos, el líder político era un corrupto sin escrúpulos pero, para otras personas, era alguien que ayudase *encomiablemente* a la mejora de vida de la sociedad. Otros argumentos se dirigían hacia la idea de clientelismo como hecho de las sociedades modernas donde la confianza social era baja (Lemarchand y Legg) y donde surgía la figura del cacique como benefactor frente a los tecnócratas engendrados en los gobiernos gerencialistas (BASTOS BOUBETA Y MERCADO, 2005: 170), y como *comerciante que traficaba con el poder público como su mercancía* (NIETO, 2008: 139). No obstante, estos planteamientos deberían ser matizados, porque al actuar de esta manera las instituciones no desarrollarían los fines para los que habían sido creadas, que en palabras de Cazorla (1994b) o Nieto (*op. cit.*), son entes al servicio y al interés de los partidos políticos de turno.

Quizás, todos estos impulsos reformistas y de mejora gubernamental no hayan dejado de intentar buscar un sentido a la democracia, a la AP y al axioma de la división de poderes de Montesquieu desde la perspectiva administrativa-estatista, porque la ciudadanía no las habría percibido todavía. Se buscaría reforzar el Estado de Derecho y dar autenticidad a instituciones que integran las estructuras democráticas. Paradójicamente, son brindis al sol, porque los vínculos formales entre Ejecutivo-Legislativo-Judicial, *unidos de manera imprecisa por la Corona* (NIETO, 2008: 280) son obvios y más peligrosos y autoritarios cuando existen mayorías absolutas perfectamente legítimas. En suma, estas técnicas y mecanismos de innovación, buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción serían inútiles porque —si se permiten los términos— ni los competentes gobiernan, sino los demagogos, corruptos y peligrosos, como proclamaba Hoppe.

## 5. IDEAS FINALES

El incremento del gasto público es un elemento recurrente en la literatura gerencialista, que se relaciona con el desencanto hacia el modelo del EB y el propio Estado, una idea que se ha extendido desde la década de los ochenta en los países industrializados con los cambios ideológico y económicos mundiales. En estos últimos



años se han modificado las estructuras sociales y predomina la descentralización, fragmentación de la administración y fortalecimiento de las redes sociales. Ha sido el concepto de NGP, el que ha permitido enfocar en la AP los elementos de imitación del sector privado (al considerarlo más eficiente y superior al modelo público), como la introducción de la filosofía de MP.

La pérdida de credibilidad del Sector Público suscitó la aparición de nuevos principios de eficiencia y eficacia, si bien esta extensión no afectó de la misma manera a todos los sectores de la AP, como la burocracia, que pese a las pretensiones ideológicas de limitarla, no fue un elemento predominante de esta tendencia gerencialista. Asimismo, en el caso español, la reducción del gasto del personal en la AP tiene más relación con ajustes económicos derivados de la crisis, más que cualquier tipo de tendencia ideológica. Asimismo, no fue esta corriente la única en presentar inconvenientes frente a la burocracia, sino que fue un debate consolidado desde la década de 1950.

La NGP integra las teorías de la *Public Choice*, Costes de Transacción, el Neotaylorismo y la Teoría de la Agencia, que introducen mecanismos de mercado y delegación de responsabilidades con la idea de que resolverían los problemas burocráticos. La obra *La reinención del Gobierno* de Osborne y Gaebler ha sido una de las obras maestras de la NGP donde se presentan los diez principios básicos: gobierno catalizador, gobierno propiedad de la comunidad, gobierno competitivo, gobierno inspirado en objetivos, gobierno dirigido a los resultados (Pollitt apuntaba a la NGP como el revivir del neotaylorismo), gobierno inspirado en el cliente, gobierno de corte empresarial, gobierno previsor, gobierno descentralizado y gobierno orientado al mercado. Sin embargo, el inicio de la crisis económica desató el interés público por muchos casos derivados de la NGP como la externalización de servicios público.

La orientación al cliente en el marco de la NGP es una relación que ha obligado a replantear la relación entre la AP y los ciudadanos, que no estarían basadas exclusivamente en el Derecho administrativo ni en una ciudadanía pasiva (se valoran mecanismos para la participación ciudadana). Empero, el énfasis en la figura del cliente ha sido uno de los factores más criticados en tanto que este concepto obligaría a renunciar a aspectos relacionados con los principios legales de libertad y responsabilidad individual. Estas tendencias dirigieron el devenir de la AP durante 30 años, marcando el papel del Estado y los dirigentes políticos. En la actualidad se hablaría más de un proceso de transición hacia la Gobernanza, en donde se prima la interacción entre los gobiernos y el resto de actores sociales y económicos, entre ellos el Tercer Sector. Esta nueva terminología está basada en la construcción de relaciones de confianza entre el ciudadano y la AP, creando una esfera privada más social y desarrollando la provisión de los servicios públicos de bienestar desde el ámbito de las asociaciones (reconociendo la pluralidad de actores), haciendo de lo público un mecanismo para proveedor de reglas y fondos a estas instituciones. Estas nuevas relaciones se basan en la horizontalidad y en la recuperación del espacio público por la ciudadanía.

El concepto de Gobernanza introdujo otro conjunto de terminología asociada, como la buena administración o la *accountability*, si bien la transformación administrativa otorgaba un papel destacado a los gobiernos locales como aquellos que podrían canalizar las demandas políticas y económicas más especializadas, porque pese a todas las modernizaciones, la AP se funda en los vínculos territoriales y poblacionales para fijar competencias y marcos regulatorios. Sin embargo, este modelo de gobierno local sigue sin ser el predominante en el territorio nacional.



La aparición de la NGP ha traído consigo la introducción del marketing en la vida pública, como un instrumento adaptado de la gestión privada que permitiría ayudar a mejorar las relaciones y comunicaciones entre las administraciones y los ciudadanos. Además, permite ser la mejor plataforma de planificación para aportar un valor real e introducir a los ciudadanos en los mecanismos formales. Gran parte del rechazo que genera el marketing en la AP puede ser visto como la incapacidad de los actores políticos en explicar e implicarse en los procesos modernizadores de la AP porque falta una comunicación efectiva con sus públicos, si bien actualmente ya no es posible valorar el marketing como algo periférico o polémico dentro de las instituciones públicas.

En este punto, también se hace un inciso sobre la consideración que ha tenido a lo largo de los años la figura del ciudadano para con la administración. El empleo de diferentes nombres suponía la mayor o menor capacidad de elección de los servicios. Así, los ciudadanos han sido inicialmente considerados *administrados* (bajo el estricto cumplimiento del derecho administrativo), luego *usuarios* (no tienen autoridad para elegir, disponen de la opción de entrar o no en esa relación y son importantes a la hora de valorar demandas y diseñar servicios públicos), *ciudadanos* (poseen derechos y están sujetos a unas obligaciones públicas que les confieren capacidad política ejercida por la representación electoral), *consumidor* (puede hablarse del término *consumer* o *customer*, el primero es aquel que consume opuesto al término productor y el segundo se relaciona con la figura del comprador habitual) y el concepto con el que se suele hablar en la actualidad, el cliente (es entendido como el usuario final del producto y expresa las relaciones entre el Estado y la sociedad). Finalmente, el concepto *cliente* (criticado por una parte de los académicos por la esencia punitiva de algunos servicios públicos) está referido a ser el usuario final del producto y expresa las relaciones entre la AP como un proveedor de servicios entre los que el ciudadano, integrado dentro de la sociedad civil, puede elegir con los que pretende alcanzar su satisfacción (y obliga a las instituciones públicas a asumir ciertas responsabilidades ante sus clientes).

Las propuestas teóricas de la Gobernanza también generan que por parte de la AP se apliquen ciertos instrumentos para mejorar las relaciones con la ciudadanía, que son paralelos a la deslegitimación de la democracia y a la necesidad del cambio. Así, por ejemplo, una de las categorías principales asociadas al ámbito económico y empresarial es la transparencia, que muchos estudios han asociado a indicadores positivos de desarrollo económico (de la misma manera que la corrupción se relacionaba de forma inversa a ella). La transparencia como concepto en la AP condicionaba la actuación administrativa y el derecho de acceso a la información, la publicidad de las normas, la difusión de la actividad pública y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. La situación actual de España en términos de transparencia es muy reciente, con la publicación de la LTBG a finales de 2014, si bien la enmienda —incorporaba la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno— no ha tenido un fuerte impacto público y se ha reconocido más la vocación al oscurantismo de la información o una actitud confidencial por parte de la AP y muchos sectores críticos echaban en falta otro tipo de estructuras e información. De hecho, muchas fuentes centralizadas de información siguen sin incorporar muchos datos.

Para muchos académicos, la transparencia en el Sector Público es un mecanismo directo de promoción de la competencia y un vínculo con el Estado de Derecho y el principio democrático. Esta situación también origina que las cotas de respaldo del gobierno no sean muy altas y la confianza en las instituciones públicas no permitan recuperar el equilibrio y salir de la incertidumbre. De hecho, la mayoría de los españoles

(69,9%) consideraban como *mala* o *muy mala* la situación política mientras que el 76% definían la situación económica de *regular* o *mala*, así como que los estudios del CIS de los últimos meses confirmaban que la población asociaba como grandes problemas del país la corrupción y los partidos políticos. El proceso de reversión y de construcción de reputación y credibilidad de las clases dirigentes se generarían a largo plazo y, en este proceso, el MP jugaría un papel muy importante junto a la participación ciudadana.





## EL MARKETING COMO FUNCIÓN DE LA AP

- Primero probaremos este perfume experimental.  
 - ¡Ahhh! ¡Quema! ¡Quemaaa! ¡Ahhh!  
 - Mmm... Lo llamaremos 'Brisa del desierto'.  
 (Primer plano de un bote etiquetado como Píldora adelgazante Z-3)  
 - Ese inhibidor del apetito es impresionante.  
 - Homer, ¿de veras no siente deseos de probar la comida?  
 - ¿Comida? ¡Ahhh! ¡Estoy ciego!!!  
 - ¿Quién comprará una píldora que produce ceguera?  
 - Que eso lo solucionen los de marketing.

—LOS SIMPSONS, TEMPORADA 12, EPISODIO 9

La corriente tradicional de estudio del Sector Público acepta de forma generalizada que, entre el impacto de la NGP y el resurgir de los estudios del Nuevo Servicio Público desde 1990, se colaron diferentes herramientas de gestión empresarial identificadas con el libre mercado. Hirst (1997: 129) asociaba que una de estas herramientas, el proceso de mercantilización de la AP, había sido legitimada como ventaja clave en la provisión pública gracias a la imposición del consumo colectivo y el interés general, que habían generado una mala imagen de los servicios públicos. A partir de entonces, en las AAPP afloraron manifestaciones de marketing en el Sector Público y, entre detractores y partidarios de esta filosofía de comercialización —circunscrita décadas atrás a actividades exclusivamente empresariales—, se inició un proceso integrador basado en la figura del ciudadano como eje central de la prestación de servicios gracias a este *MP* (con mayor éxito en el contexto internacional). Además, en esta nueva perspectiva derivada de la NGP, no sólo se incluían técnicas de orientación al cliente, sino los equipos autogestionados, el *outsourcing* (técnicas de contratación y terciarización) o el e-gobierno y la e-información que, en conjunto convertían al MP en la *ciencia de los procesos de intercambios públicos* (CHÍAS, 1995).

Aplicando esta perspectiva, el *ciudadano*, en su vinculación con los servicios públicos, se transformaba para algunos autores en el *consumidor* del sector privado, un *consumidor de una democracia manipulada* conformada por políticas públicas *sometidas a las leyes del mercado* (NIETO, 2008: 128). Sin embargo, a tenor de lo apuntado en el capítulo anterior, este ciudadano no es ni puede derivarse simplemente a ser un mero cliente ni la AP una empresa, sino que con este nuevo proceso gerencial, se otorga una gran importancia a la interactividad como fórmula para conocer y entender al consumidor y mejorar los procesos y definiciones de los servicios públicos. Más si cabe, en un momento inédito caracterizado por un cambio de clima social y en el entorno público: contexto de crisis en el EB, incertidumbre legislativa e indefinición de la cartera de servicios en los aspectos relacionados con los SSM o desconfianza ciudadana de la clase política y las instituciones públicas, que ha abierto un nuevo camino administrativo a través de la ley de transparencia.

Se hablaría ahora de MP, aunque la literatura academicista —en gran medida la anglosajona— desde el siglo XX había empleado otros términos relacionados, a pesar de que algunos llegaban a ser inconcretos y parciales en la actualidad: *marketing del Sector Público*, *marketing gubernamental*, *marketing social*, *marketing no lucrativo* o *marketing no comercial*. Es necesario apuntar que, de la actual expansión del marketing en todo tipo de áreas económicas y sociales, se emplea el MP para referirse a la actividad anteriormente mencionada, ya que otros vocablos están relacionados con otras tipologías, como el área más política o electoral o las economías sociales y empresas del Tercer Sector (GRAHAM, 1994; PASQUIER Y VILLENEUVE, 2012).

El marketing, como la comunicación pública, son dos ámbitos inherentes a la evolución de la sociedad que han crecido a la par en las AAPP. Hasta hace algunas décadas, el marketing en el sector privado consistía básicamente en la técnica *outbound*, basada en el *bombardeo* de información comercial sobre un producto o servicio al consumidor con el objetivo de acceder a él<sup>155</sup>. Se carecía de un auténtico *feedback*, ya que los consumidores no podían intervenir en el intercambio y su papel era anecdótico en la comercialización de productos y servicios. La comunicación era completamente unidireccional y sólo se requería una óptima creatividad para poder vender el producto o servicio. Ahora, no sólo se asiste a una revolución del fenómeno *inbound* y e-marketing (atraer clientes con valiéndose de las ventajas de las TIC).

Como se constata a lo largo de la literatura especializada, estas nuevas técnicas han sido implementadas con mayor o menor éxito en muchas organizaciones públicas con el fin de obtener resultados semejantes a los del sector privado, aunque con las limitaciones y ventajas evidentes, destacando el marco legislativo, el interés general en el servicio público en base al principio de igualdad y la competencia. Este capítulo proporciona en esta investigación un marco teórico fundamental relativo a este concepto de marketing para poder guiar el estudio a nivel de la comunidad gallega y su AL, pues resulta difícil llegar a hablar de MP en la gestión de los servicios sociales sin antes contextualizar el origen y significado del propio concepto general y su variante dentro de la AP.

## 1. NOCIONES BÁSICAS SOBRE MARKETING

Indicar como única una definición concreta que permita conceptualizar el marketing<sup>156</sup> es imposible, porque gran parte del mundo académico se ha aventurado a presentar su propia interpretación y propagándose este área terminológica<sup>157</sup> (Kotler,

<sup>155</sup> Se podría asociar a la definición del *consumidor cautivo* aportada por Barnes (1994: 563).

<sup>156</sup> Hunt (2007) marcaba cuatro criterios básicos imprescindibles para concretar las definiciones de los académicos que aspirasen a presentar una sobre *marketing*: a) inclusión; b) exclusividad; c) claridad; y, d) comunicativo. En lo referente a este tipo de definiciones, Kohli y Jaworski (1990) señalaban que la posible confusión académica procedía de la errónea distinción entre el propio concepto de marketing y aquellas actividades necesarias para implementar esta filosofía (denominado *orientación al mercado*). El desarrollo de esta teoría de la orientación al mercado es ampliamente estudiada en Deng y Dart (1994), que presentaron el término a partir de cuatro componentes de este concepto: la orientación al cliente (en términos de valor al cliente, calidad del producto y servicio al cliente), la orientación a la competencia (analizar los competidores y construir una ventaja competitiva), la coordinación interfuncional (con la integración interdepartamental e información compartida del mercado), y la orientación al beneficio (ventas potenciales y sistema de responsabilidad de cuentas). Con todos estos elementos, establecieron el diseño y medición de lo que entendían por *factores críticos de la orientación al mercado*.

<sup>157</sup> En el mundo hispanohablante, este acuerdo tampoco se asienta en el propio término *marketing*, ya que es un préstamo procedente del mundo anglófono. La lengua castellana empleaba otros términos para expresar este concepto, que se ha generalizado desde el siglo XX, como *mercadotecnia*, *mercadeo* o *comercialización*. En España, a partir de 2007, el *Diccionario de la Lengua Española* aceptó *marketing* como uso generalizado pero lo incluye como un anglicismo en letra cursiva, por ser un término extranjero y a título normativo se prefiere el uso de *mercadotecnia*.



Shaw, Sparling, Hoyt, Copeland, White, Weld, Butler, Swinney, Linn, Houston, Raymond y Barksdale, McGee y Shapiro, Mazis, Andreasen, Morgan, *etc.*), por lo que sería pura redundancia ahondar en la polisemia de definiciones y significados en este trabajo. No obstante, sí que se abordan ciertas definiciones que han sido valoradas a lo largo de la vasta literatura como referentes claves en la historia del marketing.

A nivel general, la mayoría de académicos y profesionales de marketing tienen como referente y punto de partida en este debate conceptual la definición presentada por la *American Marketing Association* (AMA). Esta definición no es estática y cada lustro se presentan nuevas actualizaciones de la misma que dan un significado relevante a la evolución y las interpretaciones generalizadas del término a través del tiempo. La revelación de su nueva definición, a menudo, ha causado cierta expectación en el ámbito académico (tanto económico, político, sociológico, filosófico, comunicativo y de relaciones públicas), porque sus palabras asentaban las tendencias principales en el estudio de marketing. Tras un debate marcado por la apertura del marketing a todo tipo de sectores como a las AAPP, en octubre de 2007 se presentó una definición, que ha sido conservada en los mismos términos con un nuevo ajuste en julio de 2013<sup>158</sup>, quedando delimitado el marketing como *la actividad, conjunto de instituciones y procesos para crear, comunicar, entregar e intercambiar ofertas que tienen valor para los consumidores, clientes, socios y la sociedad en general*.

Para comprender el alcance que ha supuesto esta definición en las AAPP, sería adecuado presentar la descomposición de esta definición para delimitar cada aspecto clave que había propuesto Hunt (2007):

- *La actividad (...)*: se reconoce que el marketing es una *palabra de acción*, una orientación que guía a las organizaciones y a sus empleados.
- *(...) conjunto de instituciones y procesos (...)*: se emplea el término institución para referirse a las organizaciones que emplean actividades de comercialización y también se refiere a las normas formales e informales que regulan, guían e informan en el marketing.
- *(...) para crear, comunicar, entregar e intercambiar (...)*: delinean los cuatro componentes de la actividad de comercialización.
- *(...) ofertas que tienen valor para los consumidores, clientes, socios (...)*: identifica tres grupos clave o *stakeholders*, que en el caso de las organizaciones sin ánimo de lucro, a su perspectiva determina el relativo valor de las organizaciones.
- *(...) y la sociedad en general*: identificada como el *último cliente para una verdadera disciplina profesional*.

---

(valorado como una práctica que busca el aumento del comercio y la demanda). Por su parte, el *Diccionario panhispánico de dudas* daba preferencia a *mercadotecnia* pero proponía una alternativa evolucionada al español, *márquetin*, que también era la ofrecida por el *Manual de Español Urgente*, aunque reconocía la consolidación en el lenguaje del término original y señalaba que se podría incluir siempre y cuando estuviese en cursiva. Empero, esta investigación emplea únicamente el término *marketing*, por ser el empleado en la literatura científica y los propios especialistas del ámbito, ya que es más extensible para adecuarlo en el Sector Público.

<sup>158</sup> Disponible en: <https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx>.

Tabla 8.1: Evolución del concepto de marketing presentado por la AMA

El marketing es...						
1948	...la ejecución de ciertas actividades empresariales en los negocios...	...que dirige el flujo de bienes y servicios...	...desde el productor...			...hasta el consumidor o usuario.
1985	... la función de la organización y una serie de procesos...	...para crear y distribuir valor...	...a los consumidores ...	...y para gestionar las relaciones con clientes...	...de modo que beneficien...	...a la organización y a sus stakeholders.
2004	...una función de la organización y un conjunto de procesos...	...para la creación, comunicación y entrega de valor...	...a los clientes...	...y para gestionar las relaciones con los clientes...	...de manera que se beneficien...	...la organización y sus stakeholders.
2007	...la actividad, conjunto de instituciones y procesos...	...para crear, comunicar, entregar e intercambiar ofertas que tienen valor...	...para los consumidores, clientes, socios y la sociedad en general.			
2013						

Fuente: elaboración propia a partir de Kaplan y Haenlein (2009a) y Túñez (2012).

Del mismo modo que se estudia esta definición más reciente, es fundamental valorar la evolución en las definiciones primigenias de este concepto (ver Tabla 8.1), que permiten entender cómo se han generado nuevas y variadas formas de dar cauce a los aspectos esenciales en la prestación de un bien o servicio y, más si cabe, en el ámbito público. Esta evolución del concepto de la AMA también ha ofrecido, desde una perspectiva holística, integrar en el intercambio (cuando inicialmente se consideraba que era una actividad económica) a otro tipo de sectores del mercado, como las familias o el Tercer Sector, integrado por entidades con o sin ánimo de lucro.

Lo más destacado en la definición de 2007 —o 2013— es que se ha pasado del principio del intercambio o relación del ámbito estrictamente empresarial y se valida la figura del cliente —y la sociedad— como parte fundamental de la gestión de los productos o servicios ofertados. La transcendencia de la definición radica en que la AMA (fundada en Estados Unidos en 1936) es la institución de marketing más apreciada del mundo, no sólo por su número de miembros del ámbito académico, investigador y profesional, sino porque contribuye al estudio academicista en este campo, con la edición de las grandes publicaciones en el campo académico: *Journal of Marketing*, *Journal of Public Policy and Marketing*, *Journal of International Marketing* o *Journal of Marketing Research*, entre otras.

Uno de los académicos más sobresalientes de esta disciplina, Philip Kotler (2006), marcaba la simplicidad del concepto, focalizando su importancia en la sociedad: *consiste en identificar y satisfacer las necesidades de las personas y de la sociedad*. Porque el marketing no se basa sólo en la venta de bienes o servicios (como reivindicaban las definiciones clásicas derivadas de la vertiente empresarial del término). Ya lo explicaba Peter F. Drucker —al que Kotler apodaba *abuelo del marketing moderno*— en 1973, al referirse a que la venta del producto/servicio no era más que la punta del iceberg: (...) *el propósito del marketing es alcanzar que la venta sea algo superfluo. El objetivo del*

*marketing es conocer y entender tan bien al consumidor que los productos o servicios se ajusten perfectamente a sus necesidades y se vendan solos. En una situación ideal, el marketing haría que los consumidores estuviesen dispuestos a comprar, y entonces sólo habría que hacerles llegar los productos o servicios.* En esta definición tan remota se marcaban líneas de acción que todavía es difícil implementar en algunas instituciones públicas a tenor del trabajo de campo efectuado en esta investigación, como lo relativo a conocer y entender al consumidor.

Así las cosas, Al Ries y Jack Trout (protagonistas de conceptos elementales en el ámbito del marketing como *segmentación de mercado* o *posicionamiento*), ignoraron la mayoría de definiciones aportadas sobre el marketing —exceptuando las aludidas anteriormente por la AMA, Kotler y la definición añadida por John A. Howard<sup>159</sup>—, pero manifestaban que no sólo primaba la orientación al consumidor (aspecto que ha sido el gran referente en el marketing desde siempre), sino que ahora, con el exceso de oferta y competidores en los mismos mercados, las compañías deberían dirigir esfuerzos en atacar los puntos débiles de la competencia. En *Marketing de guerra* (1993) señalaban que el marketing no se definía sólo por la importancia del consumidor, sino por la estrategia competitiva (asimilado como la propia guerra) de las organizaciones, en tanto que son un conflicto de intereses y actividades humanas. Para estos autores, la obra que mejor definía el concepto de marketing había sido la presentada por el general prusiano Kart von Clausewitz (1832) sobre los principios estratégicos en las victorias militares históricas y que se resumía como: hay que ser el primero en ocupar el territorio (segmento de mercado) o sino iniciar una guerra ofensiva (atacar al líder del sector en sus puntos débiles).

Al margen de las definiciones academicistas sobre el concepto de marketing, los entrevistados de esta investigación, tanto concejales como jefes de servicio, interpretaban el marketing como un proceso en el que se promovían las fortalezas y oportunidades de un producto o servicio. Sin embargo, al acotar este procedimiento al ámbito de la gestión de SSM, pocos consideraban viable esta unión dentro de la AP, al asociarla exclusivamente como una actividad procedente del sector privado —de hecho, una entrevistada declaró estar radicalmente en contra de introducir aspectos del marketing en el Sector Público—. Para la gran mayoría de los entrevistados, predominaba una perspectiva prehistórica del marketing como medio destinado a la venta de un producto (en menor medida lo asociaban a un servicio y menos a un servicio público) y era visto como una función improductiva. Continuando con esta tendencia, las percepciones de los entrevistados estarían muy alejadas de las actividades que se desarrollaban en el Sector Público en general y en la AL gallega en particular. Uno de los argumentos más expuestos era el que se trataba de una actividad empresarial en la que se buscaría una ventaja económica y un beneficio personal y empresarial, si bien ya no es posible valorar el marketing lejos de las instituciones públicas.

En este sentido, persistían en la dicotomía público/privado e incidían en que la regulación y legislación limitaban este tipo de procedimientos, pese a que se insinuaba que dentro de unos parámetros, el marketing era fundamental para la vida pública actual y para poder mejorar las relaciones con la ciudadanía. Algunos (concejala de Vigo, técnicas de Lugo y Ourense) directamente no les parecía apropiado y apuntaban la

---

<sup>159</sup> El marketing es el proceso de 1) identificar las necesidades del consumidor; 2) formar conceptos de tales necesidades en función de la capacidad de empresa para producir; 3) comunicar dichos conceptos a quien tiene la capacidad de tomar decisiones en la empresa; 4) concretar la producción en función de las necesidades previamente identificadas del consumidor; y, 5) comunicar esos conceptos al consumidor.

inviabilidad de esta actividad en la AL, aunque gran parte de los entrevistados destacaban sus posibilidades y, sobre todo, a medida que avanzaban las entrevistas, la gran mayoría era capaz de hacer autocrítica y apuntaban deberes de las concejalías para mejorar los servicios o la atención al ciudadano (especialmente, con vistas a los comicios municipales y a la formación de un nuevo gobierno municipal).

## 2. ETAPAS EN EL DESARROLLO DEL MARKETING

De manera paralela a las numerosas aportaciones individuales sobre definiciones de marketing, también un número importante de autores propusieron una clasificación determinante en la evolución del concepto a lo largo de la historia (ver Tabla 8.3). Lo a continuación expresado se guía por los trabajos de Munuera (1992) y Vázquez Burguete (2004), dividiendo en dos grandes etapas algunas de las propuestas académicas (*periodo preconceptual* y *periodo de conceptualización formal*), entre 1900 y 1960 y entre 1960 y 1990, a partir de la revisión de ideas aceptadas mayoritariamente en cada momento. Con esta revisión, Carasilla y Milton (2008) compusieron un marco temporal que se desarrolla a continuación.

### 2.1. PERÍODO PRECONCEPTUAL (1900-1960)

Carasilla y Milton descompusieron estas décadas en tres etapas: identificación (1900-1920), funcionalista (1921-1945) y preconceptual (1945-1959). La línea argumental de diversos autores<sup>160</sup> abordaba que el marketing no constituía una actividad reciente en la humanidad si se partía del hecho que en las primeras sociedades ya se había empleado el trueque de mercancías, que se constituía como uno de los pilares básicos de la actividad comercial (en las dinastías chinas, judías o medievales). Retrocediendo más todavía en busca del propio origen del término, llegaron Jocz y Quelch (2008), quienes vincularon el marketing con la formación de las sociedades democráticas, equiparando las condiciones necesarias de la teoría del contrato social (Aristóteles, Locke, Rousseau) y la democracia representativa con la de las modernas instituciones de marketing que permitían satisfacer las necesidades del cliente y mejorar su bienestar.

Tabla 8.2: Beneficios del marketing y la democracia por Robert Dahl (1998)

Beneficios del marketing	Criterios de la democracia
Intercambio	Oportunidad e igualdad de voto
Elección	Control y elección de la agenda
Información	Comprensión ilustrada
Compromiso	Participación efectiva
Inclusión	Inclusión de todos los ciudadanos adultos
Consumo	Mejora de la prosperidad y el bienestar

Fuente: Jocz y Quelch (2008).

<sup>160</sup> A lo largo de la bibliografía estudiada, diferentes autores se han remontado a Platón, Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, Beato John Duns Scotus o la Escuela de Salamanca del siglo XVI para contextualizar esta idea.

Tabla 8.3: Propuestas de clasificación cronológica de los momentos clave de la evolución y desarrollo del concepto de marketing

Periodo	Keith (1961)	Fullerton (1988)	Bartels (1968)	Munuera (1992)	Bigné (1996)	Kerin (1996)	Esteban Taleya (1997)	Brown (1999)	Wilkie y Moore (2003)
-1990	Era de la producción	Era del desarrollo funcional	Antecedentes	Periodo de identificación	Orígenes	Sin estudiar	Precedentes	Protomarketing	Premarketing
1990-1910			Descubrimiento				Periodo de surgimiento		Búsqueda
1910-1920			Conceptualización	Periodo funcionalista	Preconceptual		Periodo conceptual y de determinación de las funciones		
1920-1930			Nueva estimación			Marketing como economía aplicada			
1930-1940	Era de las ventas	Era del refinamiento y formalización	Reconcepción	Periodo conceptual	Marketing como actividad directa	Desarrollo	Construcción conceptual del marketing	Formalización	
1940-1950			Diferenciación		Marketing como ciencia cuantitativa	Expansión			
1950-1960	Era del marketing		Socialización	Periodo de definiciones formales	Conceptualización y ampliación del campo de actuación		Marketing como ciencia comportamental		Cambio de paradigma
1960-1970	Sin estudiar				Conceptualización actual	AMA	Marketing como ciencia de la toma de decisiones	Desarrollo conceptual en torno al intercambio	
1970-1980							Marketing como ciencia integrada	Consolidación	
1980-1990				Sin estudiar		Integración	Revisión y tendencias futuras	Intensificación del cambio	
1990-									

Fuente: Carasilla y Milton (2008).



Siguiendo la estela de otros académicos, sería posible ubicar los primeros signos y antecedentes del marketing —como disciplina científica— a principios del siglo XX en Estados Unidos (a finales del siglo XIX empezaron a fundarse las primeras agencias publicitarias). La eclosión del marketing estuvo acentuada por un contexto económico capitalista (aunque la publicidad ya se había asentado en la prensa varias décadas atrás<sup>161</sup>) y el perceptible influjo del pensamiento económico alemán a nivel teórico, así como cambios en las técnicas de producción implantados durante la I Revolución Industrial, el ritmo acelerado de crecimiento de la población norteamericana, la migración hacia las ciudades o la construcción del primer ferrocarril transcontinental, clave en la conexión de productores locales y consumidores urbanos. Este incremento industrial tras la IGM generó un problema transcendental de excedentes de producción del campo, los agricultores consultaron a los expertos y el resto fue historia: los profesores de la *Land Grant of Agriculture* (facultad pública designada para recibir los beneficios del Morrill Act.<sup>162</sup>) propusieron medidas encaminadas a aliviar el excedente de producción, basadas en técnicas de comercialización que fructificaron y desencadenaron en una importante proliferación en el país de cursos y estudios sobre marketing.

A partir de ese momento estallaron multitud de trabajos enfocados en torno al concepto mismo de marketing<sup>163</sup>, situándolo en el campo de la producción empresarial. Además, instituciones académicas como Berkeley<sup>164</sup> iniciaron estudios sobre mercado y emergieron diversas asociaciones para el estudio del marketing (BARTELS, 1972; WILKIE Y MOORE, 2003).

Años más tarde, la irrupción de la Gran Depresión causó efectos negativos en la producción, y las empresas estuvieron obligadas a planificar a contrarreloj su gestión en base a los preceptos de marketing del momento —enfocados a la venta, aunque no a la producción—, con los barómetros de marcas, paneles de comercio minorista de la alimentación, oficinas de estudios del consumidor de la *General Motors Company* (en 1930) o la propia creación de la AMA. El estudio tendente a la producción se retomó después de la IIIGM (en el periodo de guerras había quedado paralizado) y su importancia se ha manifestado con la complejidad de estudios sobre el marketing como ciencia, la valoración del propio concepto en tan pocos años, la percepción de ser una herramienta para dirigir los negocios o el rechazo a configurar al cliente como un mero objetivo de venta y su atomización en la planificación estratégica (enfocada más hacia como el soporte y mecanismo en las directrices para conseguir el éxito y los objetivos<sup>165</sup>: seleccionar objetivos y determinar estrategias, acciones y políticas enfocadas a determinar el curso de los acontecimientos). Los estudios de Maynard y Beckman (1952) distinguieron los conceptos de *marketing*, *distribución*, *merchandising* y *economía* y, con

---

<sup>161</sup> Los anuncios publicitarios en prensa en EEUU surgieron tras la independencia de Inglaterra, por el afán ciudadano de comprar productos nacionales, aunque en aquella época, los primeros anuncios en prensa partían de tres temas fundamentales: tierras, esclavos, fugitivos y transportes. Los pocos periódicos existentes, permitían la introducción de anuncios cortos y limitaban la duración del anuncio (TELLIS Y REDONDO, 2002).

<sup>162</sup> Justin Morrill, senador por Vermont, fue el impulsor de esta medida legislativa de las *land-grant*, consistente en desenvolver la educación superior para los descendientes de la clase trabajadora, especialmente en el ámbito de la agricultura.

<sup>163</sup> Se ha constatado que en 1902 se empleó por primera vez el término *marketing* en un curso impartido por el profesor Edward D. Jones en la Universidad de Michigan. Asimismo, la primera definición conocida fue la de Butler, en 1914 (BARTELS, 1964).

<sup>164</sup> Bartels (1964) agrupó las cuatro comunidades académicas que ayudaron a enriquecer el pensamiento de marketing: la de Wisconsin, la de Harvard, la de Middle Western y la de Nueva York.

<sup>165</sup> GRANT (2014).

el apoyo de Aldeson, iniciaron el estudio de una teoría general propia (CARASILA Y MILTON, 2008).

## **2.2. PERÍODO DE CONCEPTUALIZACIÓN FORMAL (1960-1989)**

El marketing eclosionó en Europa a partir de 1960 y se expandió también mundialmente en paralelo con la creación de las primeras multinacionales, las cuales iniciaron la consolidación de departamentos específicos de marketing. Se trató de un periodo en donde se proyectaron los mayores avances sobre el estudio de marketing y donde comenzaron a hacerse más visibles las intenciones de consolidación de una definición formal y aceptada por la comunidad académica. Edmund J. McCarthy protagonizó una de las ideas más vanguardistas del momento, cuando en 1964 definió el marketing como el resultado de la conjunción del área que decide qué fabricar, qué precio tendrán y dónde y cómo se venderán. Se introducía por primera vez la actividad de los bienes y servicios de las empresas hacia el usuario, y estas características formarían parte de los futuros estudios que constituirían las *4 Ps* del marketing. Las posteriores definiciones han dado valor a la presencia de la sociedad y a la satisfacción de las necesidades de los clientes, como se ha expuesto anteriormente.

En estos años surgió el debate conceptual del término *intercambio*, así como el dilema de si era posible que el marketing tratase los intercambios sociales o no lucrativos. Luck (1969) y Camarr (1973) comprendían que el marketing debía de restringirse a los procesos y actividades del ámbito empresarial, ya que otro tipo de actividades estarían fuera del propio concepto (BARTELS, 1974; ARNDT, 1978). Pese a ello, Kotler y Levy (1969) apostaron por la ampliación del concepto y de los ámbitos que abarcaría, pues aunque existiesen organizaciones sin ánimo de lucro, el interés no sería económico y sí podía existir otro tipo de transacción tanto o más importante (como el intercambio de ideas, de valores, o de información...). Estos autores fueron los mayores impulsores del despliegue horizontal del término, ofreciendo una nueva dimensión de marketing a otro tipo de organizaciones.

Algunos autores como Kotler, Bagozzi o Hunt iniciaron estudios sobre la idea del proceso social, a la que se le fueron incluyendo otros conceptos relativos como el del marketing social y estratégico<sup>166</sup>. Por ello, no es muy descabellado vincular MP y social en el mercado de los servicios sociales, pese a algunas críticas y oposiciones que se puedan dar en esta unión. Ambas estrategias dentro del marketing se pueden producir en las instituciones públicas y, mientras unas se centran en el intercambio y satisfacción de causas sociales (e.g. informar sobre la apertura de centros de urgencia para mujeres víctimas de violencia de género), las otras buscan mejorar conductas o hábitos considerados moralmente deseables (e.g. campañas en contra de la violencia de género). Así las cosas, otro sector del marketing emerge en estas instituciones y enturbia la línea

---

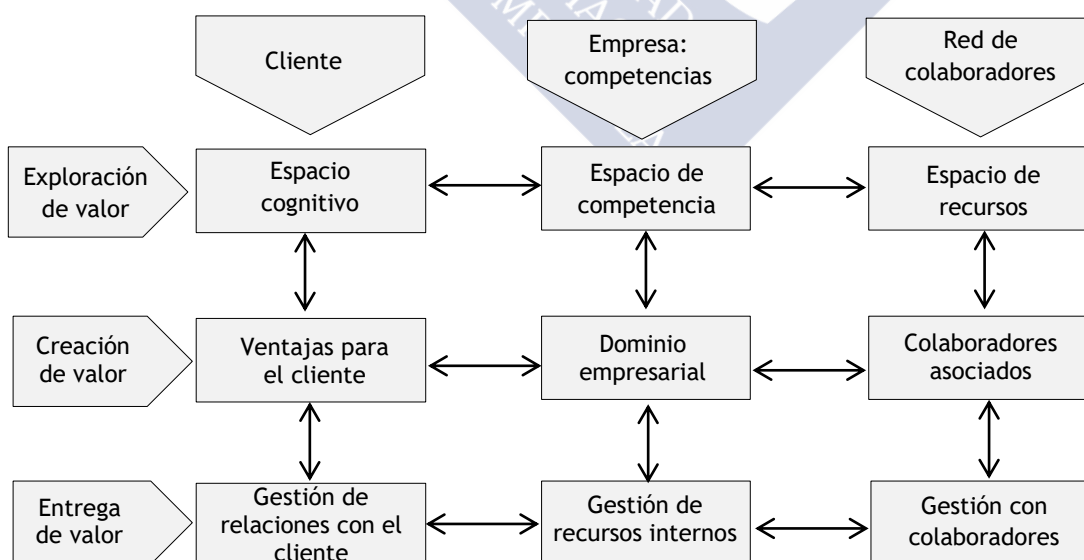
<sup>166</sup> El crecimiento del marketing social, como la propia disciplina general, ha sido paralelo al desarrollo de las sociedades modernas y estuvo vinculado a la aplicación de grandes reformas políticas y sociales. Wymer, Jr. (2004) exponía la importancia que tuvo esta perspectiva en el área pública en la evolución del trabajo infantil y femenino en las minas de carbón en Inglaterra: durante las *British Poor Laws* los huérfanos menores de 13 años eran obligados a trabajar casi como esclavos y las mujeres con ese trabajo se desligaban de la imagen de *fémmina desprotegida* marcada por la época victoriana, y tenían una imagen más masculinizada. Responsables públicos como Lord Ashley definieron este problema y buscaron soluciones sólo porque, como comentaba el autor, era contrario a los valores de los grupos de presión.

de separación entre ambas dimensiones —el marketing político—, más fácilmente reconocido por la opinión pública.

### 2.3. PERÍODO ACTUAL DEL CONCEPTO (1990-)

Los últimos años del siglo XX y la primera década del siglo XXI estuvieron marcados por la visión externa de la empresa en la orientación al mercado, el marketing de relaciones o relacional y la presencia masiva de internet como nueva herramienta de interacción suponiendo el paso hacia el e-gobierno o la e-información. Su gran novedad no las desautorizaba, pero impide estimar la relevancia de estas corrientes en la disciplina. Empero, en mayor o menor medida, estos nuevos instrumentos acaban formando parte de este análisis de las entidades y no se duda del gran peso conceptual que tiene y tendrá internet en el marketing y su desarrollo (e.g. comprobación del estado de solicitudes en tiempo real). Sin duda, una de las grandes ayudas que ha tenido el MP fue la concepción aportada por Kotler, con el denominado *concepto holístico de marketing* en *Dirección de Marketing*<sup>167</sup>. Este marketing holístico consiste en *integrar las actividades de búsqueda, creación y entrega de valor, con el fin de crear relaciones satisfactorias a largo plazo y prosperidad para todas las partes involucradas*. Este enfoque concentra a su atención en el *valor al cliente* y la interacción entre otros actores relevantes (colaboradores) y la propia organización. Básicamente, se trata de una ampliación del propio concepto de marketing, generada por los cambios del entorno, bajo la premisa de dotar de perspectiva integrada a todo lo que se aplica. Esta perspectiva se compone de cuatro elementos básicos: marketing relacional, marketing integrado, marketing interno y marketing con responsabilidad social.

Gráfico 8.1: Esquema de marketing holístico



Fuente: Kotler (2006: 43).

<sup>167</sup> Y con anterioridad en Kotler, Jain y Maesincee. (2002).

### 3. ESCUELAS DE PENSAMIENTO DEL MARKETING

Las escuelas de pensamiento en marketing han sido determinantes para el desarrollo y consolidación de la disciplina en múltiples ámbitos. De su estudio se constataría que todavía no existe una teoría general, coexisten diversos paradigmas y una gran pluralidad de teorías que han sido integradas de forma armoniosa en las diferentes escuelas.

Una clasificación reciente, de hasta una docena de estas corrientes, se presentó en el trabajo de Shaw y Jones (2005)<sup>168</sup>, que se resume a continuación. Además, previamente al estudio de estas corrientes, surgió la clasificación de las escuelas de marketing en el célebre trabajo de Sheth, Gardner y Garret (1988). Los autores, en base a la revisión y clasificación de una docena de escuelas, identificaron dos dimensiones —*no interactiva* e *interactiva*— que componían los atributos básicos relativos al papel otorgado al marketing y sus objetivos (ver Tabla 8.4). La primera dimensión se basa en las relaciones interdependientes entre los diversos actores de marketing, mientras que la dimensión no interactiva se centra en las relaciones e influencias de los actores sobre los demás. Asimismo, también se incluyen las dimensiones *económica* (satisfacer las necesidades del cliente mediante el producto) y *no económica* (investigación en base a los factores sociales o psicológicos que influyen en el comportamiento de los actores del intercambio, buscando objetivos a largo plazo), relacionadas con la perspectiva del oferente o comprador.

Tabla 8.4: Clasificación de las escuelas de pensamiento en marketing

Perspectivas	No Interactiva	Interactiva
Económica	<ul style="list-style-type: none"><li>- Escuela del producto</li><li>- Escuela de las funciones</li><li>- Escuela geográfica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Escuela institucional</li><li>- Escuela funcionalista</li><li>- Escuela del <i>management</i></li></ul>
No económica	<ul style="list-style-type: none"><li>- Escuela del comportamiento del consumidor</li><li>- Escuela activista</li><li>- Escuela del macromarketing</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Escuela de la dinámica organizativa</li><li>- Escuela de los sistemas</li><li>- Escuela del intercambio social</li></ul>

Fuente: Sheth, Gardner y Garret (1988: 20).

#### 3.1. ESCUELAS DE MARKETING NO INTERACTIVA-ECONÓMICA

##### *Escuela del producto*

La *Escuela del producto* reúne los trabajos basados en estudiar las características físicas del producto, que son relacionadas con los hábitos de compra del consumidor según las distintas categorías del mismo. Estas categorías del producto buscan dar respuesta a las distintas clases de bienes comercializados. Intelectuales vinculados a esta escuela (Shaw, Cherington, Copeland<sup>169</sup>, Gardner...) trataban de demostrar la posibilidad de obtención de un sistema de clasificación racional de los productos (internamente

<sup>168</sup> El primer intento de estudio fue el presentado por Sheth y Gardner (1982).

<sup>169</sup> Categorizaba los productos basados en las necesidades y acciones de los consumidores en productos de consumo corrientes, bienes comerciales y artículos especializados. En la década de los años 50 y 60, Holton y Lick generaron un profundo enfrentamiento académico sobre esta clasificación.

homogéneos y externamente heterogéneos, lo que permitiría aplicar procedimientos similares de marketing dentro de cada categoría de productos).

### ***Escuela de las funciones del marketing***

La primera de las escuelas de marketing que surgió, en la década de 1910, la *Escuela de las funciones del marketing*, estaba centrada en responder en qué consistía el trabajo del marketing; es decir, los procesos para ejecutar las transacciones. Esta perspectiva ha sido considerada por Paul Converse como el desarrollo teórico más importante. Se expandió a partir de la década de los años 1920, se consolidó en los años 1950, e inició su decadencia en 1970. La mayoría de sus integrantes llegaron a definir en un mínimo de cinco y un máximo de 52 las funciones presentadas en esta área funcional. Otra propuesta destacada fue la de McCarthy (1960) en su clasificación basada en las 4 Ps, que estuvo en pleno apogeo durante décadas y aún hoy es uno de los referentes elementales para referirse al marketing en cualquier ámbito disciplinario.

### ***Escuela geográfica***

La doctrina vinculada a la *Escuela geográfica* ofrece dos aproximaciones: una cuantitativa (en 1931, Reilly escribió la obra *La Ley de la Gravitación Minorista* —en referencia a la obra de Isaac Newton—, que se resumía en que las ciudades podían atraer a clientes de pequeñas poblaciones en proporción directa al tamaño de las poblaciones y proporción inversa al cuadrado de la distancia que separase a dos grandes ciudades de la población intermedia) y otra conceptual, que respondía a la tesis de dónde se llevaba a cabo el marketing. Dentro de esta perspectiva se ha analizado el papel entre la separación física de compradores y vendedores, así como el flujo de productos de las diferentes zonas geográficas (con necesidades y recursos propios).

## **3.2. ESCUELAS DE MARKETING INTERACTIVA-ECONÓMICA**

### ***Escuela institucional***

La *Escuela institucional* dedica propuestas sobre la estructura y la evolución de los *canales de distribución* (término acuñado por Clark en 1922). Considera que la disciplina del marketing centra su atención en las organizaciones que desarrollan las funciones necesarias para disponer los bienes desde el productor (mayorista, intermediarios, agentes, minoristas, *etc.*) hasta el consumidor. Uno de los primeros en acercarse a esta perspectiva académica fue Weld (1916) y a él se le unirían otros pioneros como Coverse y Huey (1940), que consideraron los beneficios y riesgos potenciales de la integración vertical en el canal de distribución. Este tipo de estudios se ampliaron y después de ellos se publicaron otras obras que desarrollaron nuevas teorías sobre la estructura de los canales de distribución.



### ***Escuela funcionalista***

La *Escuela funcionalista* parte de una naturaleza conceptual, frente a la descriptiva de las demás, pese a que se desarrolla desde el trabajo de un único autor, Alderson (1957). Concebía el marketing como un sistema basado en relaciones dinámicas interdependientes: una aproximaciones funcionalista y la presentación de la lógica en la teoría de la ciencia en marketing (desde la perspectiva económica); es decir, se centraba en el proceso de intercambio y la heterogeneidad de la demanda y la oferta (SANTESMASES, 2012).

### ***Escuela de gerencia del marketing***

La *Escuela de gerencia del marketing* desarrolla propuestas en torno a la idea de cómo deberían gestionar las empresas sus bienes y servicios desde el punto de vista de los vendedores. Esta perspectiva se inició en los años 40 y 50, y partía de un grupo de pioneros como Borden, Alexander, Smith, Keith, McCarthy o Kotler. Busca trasladar las teorías abstractas de la economía a principios de la práctica en los negocios utilizables en tareas de gestión. Esta escuela sigue manteniendo una gran influencia en esta disciplina hogaño y destaca por la multitud de publicaciones y estudios que se han desarrollado a partir de esta visión<sup>170</sup>. Entre las contribuciones más sobresalientes destacan el concepto de *marketing mix* (expuesto por Borden o McCarthy), el de ciclo de vida del producto, la segmentación del mercado (Smith) o el posicionamiento del producto (Shugan). Tras años de estudio, estos conceptos han sido perfeccionados con los distintos teóricos de marketing, siempre desde un enfoque eminentemente comercial.

## **3.3. ESCUELAS DE MARKETING NO INTERACTIVA-NO ECONÓMICA**

### ***Escuela del comportamiento del consumidor***

Los preceptos de la *Escuela del comportamiento del consumidor* se iniciaron desde el proceso de compra (busca y selección) y de consumo (uso y destino final). Esta perspectiva se refiere al consumidor como maximizador de la utilidad y se inició a partir de la década de los 60, cuando se integraron nuevos conceptos que formaban parte de modelos relacionados con la psicología cognitiva como la toma de riesgos, el liderazgo de opinión o el procesamiento de la información, así como otro tipo de ideas. Se podría situar la década de los 50 como el inicio de esta línea de estudio sobre los determinantes sociales y por las conductas de los consumidores. A partir de los años 60, se iniciaron estudios sobre la fidelidad de marca, el diseño experimental de varios ámbitos del comportamiento o el desarrollo de teorías comprensivas del comportamiento del consumidor. Ha llegado a convertirse en una disciplina incluso con carácter propio, con la creación de la publicación *Association for Consumer Research* (1969) o la revista *Journal of Consumer Research* (1974).

---

<sup>170</sup> Morgan (1996) aseguraba que durante los años 50 la filosofía de marketing fue la piedra angular del estudio empresarial, como un reflejo actual de las teorías de Peter Drucker.

### ***Escuela activista***

La *Escuela activista* está determinada por el estudio crítico de los efectos del marketing en el entorno. Se centra más en el consumidor individual, en relación al análisis de la su bienestar y satisfacción. Deriva de los movimientos ciudadanos de defensa del ciudadano, los efectos del uso de productos sobre el entorno y la responsabilidad social de la empresa.

### ***Escuela del macromarketing***

La *Escuela del macromarketing* es un intento científico por entender el papel e impacto del marketing en la sociedad y a la inversa, a partir del interés en la función de las empresas en la sociedad, como parte de las necesidades sociales y en la influencia del marketing como una institución social. Entre los pioneros de esta doctrina destacaron Holloway, Hancock o Fisk, teóricos que visualizaron el marketing como una actividad de la sociedad. En los 70, esta corriente ha tenido un nuevo impulso con intereses sobre el alcance del propio concepto y la aparición de la revista *Journal of Macromarketing* (1981).

## **3.4. ESCUELAS DE MARKETING INTERACTIVA-NO ECONÓMICA**

### ***Escuela del intercambio social***

Esta escuela estudia el intercambio social desde la perspectiva de la definición de las partes, su motivación y lo que buscan con este proceso. Esta propuesta tiene sus orígenes en los años 70, cuando Alderson formuló la ley del intercambio en 1965 (MOORE, 1998; WILKIE, 1997), y cuando en 1972 Kotler consolidó en su definición sobre marketing el carácter intrínseco del intercambio en este ámbito. La mayoría de nociones sobre esta corriente son expuestas en el capítulo siguiente de este proyecto, dedicado a la función de intercambio, ya que esta orientación casa perfectamente con el *ethos* del MP.

### ***Escuela de la historia del marketing***

El primero que sugiere estos conceptos y teorías relacionadas con la historia del desarrollo del marketing como una escuela de pensamiento fue Grether en 1976. Desde la década de 1960, ha habido una transición hacia las historias más integradoras de la práctica y del pensamiento con la publicación de trabajos destacados que suponían la aceptación de la teoría y del crecimiento de su interés. Sin embargo, no fue hasta 1980 cuando se reconoció como escuela de pensamiento.

### ***Escuela de los sistemas de marketing***

El nacimiento de esta *Escuela de los sistemas de marketing* tuvo lugar en 1960, al destacar las primeras aplicaciones de la teoría general del sistema en marketing. Parte de propuestas globales sobre el marketing. Estos debates decrecieron a partir de 1970 con el

auge que experimentaron las escuelas de gerencia de marketing y las conclusiones en los estudios sobre el comportamiento del consumidor.

#### 4. LOS INICIOS DEL MP Y LA CUESTIÓN SOCIAL

Entrando de lleno en el principal aspecto del estudio de esta investigación, es necesario iniciar el origen del concepto y la cuestión social en los aspectos que tienen relación en el ámbito público en donde habría que considerar la existencia de un verdadero intercambio (incluso se podría considerar una relación bidireccional en el mejor de los términos), así como la ausencia de lucro (si se puede hablar de lucro en la prestación de determinados servicios sociales, este *beneficio económico*<sup>171</sup> estaría vinculado, según la perspectiva de eficiencia financiera en la AP, en el mantenimiento directo de instalaciones o programas y servicios, como en el caso del Decreto 99/2012, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación).

En el libre mercado se procede a un intercambio en el que las empresas ofrecen productos y servicios a sus clientes que, a la vez, tienen la capacidad de elección —su poder de veto en el propio mercado—, pero, ¿es posible extender este intercambio en el Sector Público? En un primer momento, se podría concebir a las AAPP como proveedoras de productos y servicios a la ciudadanía, aunque los canales de los ciudadanos-votantes están más desvirtuados y no se considera que el ciudadano, por lo menos en la AP tradicional y burocrática, pueda ejercer este derecho de veto: no tiene independencia ni elección en muchos servicios. Lo que entrega a las AAPP se puede limitar a tiempo y dinero, aunque estos intercambios van mucho más allá de lo tangible, y acaban primando otro tipo de valores que son igual de importantes: las percepciones, como la atención al ciudadano personalizada y/o la familiaridad y humanidad de los servidores públicos. Por ello, es necesario incidir en ciertas herramientas que se consolidan con el MP como la visión a largo plazo de toda la planificación (algo que queda delimitado por los mandatos políticos y la fugacidad de proyectos que buscan reconocimiento y visibilidad máxima) la atención personalizada (es valorada y perceptible en el ámbito sociosanitario, por ejemplo, aunque también es vista como desentendimiento del fin último de los servicios sociales que es el enfoque comunitario), considerar el cliente como un factor clave en la toma de decisiones y la calidad de los servicios. Además, es necesario puntualizar que el MP no puede estar limitado a ciertos ámbitos de intercambio o beneficios solamente (WALSH, 1994; BUTLER Y COLLINS, 1995).

En el caso particular del MP, los primeros antecedentes de estudio de esta rama del marketing se podrían encontrar en la clasificación cronológica que desarrollaron Wilkie y Moore (2003). Su esquema (*premarketing, búsqueda, formalización, cambio en el paradigma e intensificación del cambio*) está basado en la valoración realizada por la ciencia comercial de los aspectos o dimensiones sociales. Esta clasificación revolucionaba ciertamente la propuesta mayoritaria que ha señalado como punto de partida del MP la irrupción en la actuación gubernamental de instrumentos de la NGP en la AP. En ella, se determinaban antecedentes que valoraban que el MP había surgido con anterioridad, tras la IIGM y no en la década de los 90. Otros trabajos, como el de Graham (1994), todavía marcaban el origen en fechas más lejanas. Obviamente, no se concebía el

---

<sup>171</sup> Habría que distinguir, sin embargo, las actividades realizadas por las empresas de propiedad pública que por su naturaleza entrarían a formar competencia con las empresas del sector privado y perseguían el beneficio económico.

MP con los adelantos y técnicas actuales, pero eran antecedentes interesantes que arrojaban luz y abrían esta filosofía a campos que se consideraban vedados, como la propia AAPP. El autor, partiendo de Mokwa y Permut (1981), ubicaba esta fusión de postulados en la conferencia y taller nacional “Exploring and Developing Government Marketing”, celebrada en mayo de 1919 en la Universidad de Yale.

Vázquez Burguete (2004) proponía también un esquema cronológico que permitiese ver de manera particularizada el desarrollo del MP y no lucrativo hasta la actualidad, dividiendo por décadas cada periodo (una composición similar a la de Bartels) desde 1940: *primeros debates, primer periodo de transición, consolidación, segundo periodo de transición y expansión y especialización*. Con anterioridad a 1940, los economistas siempre habían tratado la necesidad real del desarrollo de las políticas públicas y sociales y, en el momento en el que el marketing tomó partido en la historia económica mundial, aparecieron numerosos debates sobre esta nueva disciplina, en tanto en cuanto los mercados se caracterizaban por la escasez de oferta, los sistemas de distribución eran insuficientes y predominaba la ausencia de medios logísticos. En este sentido, la dimensión social y pública del marketing ha estado vinculada al interés en la mejora de producción y distribución, teniendo en cuenta que los gobiernos facilitaban sus tareas a través de estándares y grados. Se señalaba también en este estudio a Cherington en 1920, como uno de los primeros autores preocupados por el beneficio social dentro de las actuaciones de marketing (*IBÍD.*).

Los primeros debates (1941-1950) sobre la cuestión social no tuvieron relevancia hasta la IIGM, y el *Journal of Marketing* constataba que buena parte de los articulistas eran figuras vinculadas a las AAPP. Converse (1945), al respecto, legitimaba el empleo del marketing en otros ámbitos alejados de los puramente empresariales y económicos. Kotler (1972) resumía las contribuciones teóricas de los autores en esta extensa etapa bibliográfica en dos sectores opuestos: los defensores de las posturas tradicionales que consideraban el marketing como una función más de la actividad empresarial y los que se mostraban favorables a nuevas teorías (*e.g.* el intercambio podía ser efectivo sin el correspondiente pago). La etapa de transición (1950) en la que se asentaron las nuevas perspectivas que desvinculaban al marketing del ámbito económico y, de nuevo, a partir de 1960, la figura de Kotler fue un referente para la consolidación del MP, porque permitió afianzar nuevas propuestas con su *concepto genérico de marketing*, por el que otros académicos siguieron sus pasos (Shapiro, Moyer, Bagozzi o Hunt, con la presentación de su modelo de las *Tres dicotomías*<sup>172</sup>). Para Kotler, la esencia el marketing no era solamente los intercambios estrictos entre organizaciones y clientes, sino que abarcaba todo tipo de relaciones inimaginables (con otras personas o empresas, en el entorno interior de la entidad, *etc.*). Sin embargo, estas aplicaciones provocaron críticas de otros autores, como Bartels o Luck, que destacaban la pérdida de identidad del marketing fuera del ámbito empresarial si eran aceptados este tipo de preceptos.

En la década de los 80, se produjo un incremento de subáreas de especialización, que se concentraban básicamente en la relación con el cuerpo de conocimiento central: el comportamiento del consumidor, los aspectos generales, sus aplicaciones (la dimensión pública quedaba encuadrada como una de estas aplicaciones) y la educación en marketing. Si bien el marketing en otras áreas distintas a la comercial y de mercado como el social o

---

<sup>172</sup> Esta teoría sintetizaba todas las contribuciones y alcance del marketing de ese momento y organizaba todos los enfoques del sector lucrativo/no lucrativo, positivo/normativo y micro/macro. Fue revolucionaria cuando apareció y decantó muchas de las razones posteriores para valorar otros ámbitos en los que era posible que se introdujese el marketing.

el público no estaba generalmente aceptado como el esquema de las 4 *Ps* de McCarthy, los cambios acaecidos con la introducción de nuevos conceptos de gestión bajo la denominación de la NGP han permitido fomentar esta disciplina también dentro de las organizaciones públicas (además esta variante también emplea el mismo marco de trabajo de las 4 *Ps* y la segmentación del mercado). A partir de 1990, el concepto ampliado de marketing fue aceptado mayoritariamente, lo que dio lugar a una etapa de expansión que pervive en la actualidad. Desde entonces, surgieron multitud de publicaciones especializadas y se mejoró la diversidad de contenidos, que justificaron la necesidad y existencia de un marketing aplicable a los intercambios relacionados con cada una de las diversas categorías de los productos.

La incapacidad de lograr una unanimidad en el concepto de marketing ha provocado que surgiesen continuamente críticas en relación al desarrollo que adquiere esta disciplina en lo referente, sobre todo, a ámbitos de aplicación más recientes, como el aspecto social y el Sector Público. A falta de una teoría general de marketing<sup>173</sup> y sí paradigmas fragmentados y teorías integradas en diversas escuelas —desde una única perspectiva en función de la parcela de estudio concreta—, uno de los debates recientes estuvo protagonizado por Bill Lee (2012), con la publicación de un incendiario artículo en el cual enumeraba tres razones por las que consideraba que el marketing tradicional había muerto: *a)* los consumidores no hacen caso de la propia comunicación sobre el producto y sus decisiones de compra se consolidan a través de otros medios; *b)* la desconfianza de los ejecutivos sobre el trabajo; y, *c)* los resultados del marketing con la revolución de las redes sociales, porque el marketing tradicional no tiene sentido. De forma irónica, este autor explicaba que para mejorar esta problemática habría que apostar por la comunidad, el capital social —como motor de la participación ciudadana— y los clientes de la comunicación, como se hacía antaño. Se trataba, más que nada, de un manifiesto en favor del marketing y no una proclamación de muerte como rezaba el título del artículo. Las réplicas surgidas en torno del escrito —en especial por el propio título más que por el contenido— marcaron el carácter fundamental del marketing para la comunicación y por aportar valor al producto.

Otra prueba de la inexistencia de un paradigma central del marketing también ha supuesto la innovación de un nuevo concepto de marketing propuesto por Kotler en 2012 —esta vez con Achrol—, que presentaba el *neuromarketing* como el futuro de la ciencia del consumo y del estudio del paradigma, al entender que existiría una doble vertiente sobre la filosofía del consumo, en el significado de si una experiencia hubiese sido satisfactoria o no para el cliente (mente-cognición y cerebro o fisiología de la mente). En cualquier caso, la construcción de una teoría general exigiría tener claro cuál sería el campo de actuación de la disciplina que, además, sería una condición fundamental de la materia para alcanzar el estatus de ciencia<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> Sheth, Gardner. y Garret (1988: 200-201) establecieron seis líneas en las que se debería basar la teoría general del marketing: *a)* el marketing es el estudio del comportamiento del mercado —más que el comportamiento del vendedor y el consumidor—; *b)* el comportamiento de marketing está medido por una unidad de análisis llamada transacción (en la que dos o más partes toman el rol de los consumidores y los suministradores); *c)* hay que centrarse en la dinámica natural del marketing y el énfasis en las transacciones; *d)* el marketing como un estudio del comportamiento del mercado debe incluir limitaciones tanto en las dos partes como las instituciones externas como el gobierno u otros *stakeholders* sociales; *e)* la razón de ser del marketing es la de crear y distribuir valores (es el resultado de un intercambio en el que ambas partes ganan algo); y, *f)* para que el marketing se pueda ganar el respeto de la comunidad científica, debe disponer de un criterio metateórico (un soporte teórico, una estructura de *testabilidad* y un soporte empírico).

<sup>174</sup> Han pasado años desde que Lewis Weld (1915) presentase “Market Distribution” en la *American Economic Association*, un artículo considerado por los profesionales del ámbito como la primera investigación científica sobre el



Quizás, cuando se perciben desde ciertas entidades o instituciones que el proceso de marketing no ha tenido efecto en el mercado (o se habla de que el mercado está saturado) habría que señalar la derivada hacia un resultado más relacionado con la *miopía del marketing*, término clásico designado por Theodore Levitt en 1960. El hecho de afirmar esto supondría reconocer que las industrias —el autor se centraba en el sector privado— habían fracasado en la gestión orientada al cliente ya que la orientación al producto no garantizaba el éxito duradero porque *están poniendo en peligro sus futuros al definir inadecuadamente sus propósitos* (IBÍD.: 87), y se estaría recurriendo al mito del *ciclo del autoengaño*, formado por ideales del crecimiento económico asegurado de la sociedad o la creencia de que no existían sustitutos competitivos, entre otros.

A día de hoy esta consideración es fácilmente extensible a cualquier tipo de sector que ofrezca productos o servicios a un público finalista. De hecho, esta concepción adquiere un matiz muy relevante en el Sector Público aunque no es algo que perciba la organización o los que la integran. Partiendo de las ideas preconcebidas de la mayoría de los entrevistados, la AL —y en concreto la concejalía dedicada a los SSM— podría estar haciendo incorrectamente el análisis de su mercado —extendiendo tópicos sobre los personalismos en los ayuntamientos a nivel político y la rigidez de modernización de la burocracia o demostrando falta de audacia en muchos recursos aplicados en la AP— y creando un particular *ciclo del autoengaño de la concejalía*, cuando siguen persistiendo dificultades con el público y realmente el mercado de servicios sociales está informando de las necesidades que pueden estimar los usuarios.

El primer análisis erróneo en el que se indica el propio valor del EB en el que la AP debe velar por el *bienestar comunitario*. Sin entrar en debates ideológicos sobre el mismo (algunas ideas sobre ello se han apuntado los capítulos IV y VI), las concejalías han iniciado un aventurado discurso centrado en des-homogeneizar su target concreto y

---

estudio del mercado, si bien el inicio del debate lo marcó Paul Converse (1945) con “The Development of the Science of Marketing: An Exploratory Survey” en el *Journal of Marketing*. Valorado como uno de los artículos más nombrados del campo, en él se ponía de manifiesto la legitimación del empleo del marketing en otros ámbitos alejados de los puramente económico. A partir de los años 1940 se desarrollaron estudios para poder establecer una *Teoría General de Marketing*, que permitiese considerar la disciplina como una ciencia madura y no tan informal, al tener en cuenta las múltiples líneas de estudio e ideas que partían del concepto de *marketing mix* (PETER Y OLSON, 1983). A pesar de los intentos, a día de hoy es imposible asegurar que exista una teoría general, sino teorías parciales que afectan a diferentes aspectos tratados por el marketing y situados en fase de consolidación desde la óptima de las diferentes escuelas de pensamiento. La propuesta de Sheth, Gardner y Garret (1988) iba encaminada por esta lógica, porque defendían que esta controversia en relación al estatus científico favorecía el crecimiento de mayor dilema a los teóricos del marketing. Como en otros muchos aspectos, Kotler introdujo, en la década de 1980 un nuevo referente, el del marketing como *la ciencia que estudiaba los fenómenos de intercambio*, y que aportó cierta calma y consenso en el estudio. Otros muchos autores se han decantado por este instrumento como punto de partida de análisis científico (Peter y Olson, Hunt, Berry...), en especial desde la óptica relativista para producir conocimiento útil. Desde la aparición del artículo de Converse, se podrían identificar tres pasos en el desarrollo de una disciplina científica en el marketing (BROWN, 2001): a) *la Era Prociencia (1945-1983)*, dividida en aquellos que consideraban que era una ciencia incipiente (debía orientarse y sofisticarse metodológicamente) y aquellos que lo entendían como un *arte* en el que prevalecía la innovación y la creatividad; b) *la Era Prociencias (1983-1999)*, como la aspiración a su condición de *logro científico* mediante la creación de hipótesis contrastables y el desarrollo de un conjunto coherente de principios abstractos y; c) *la Era Anticiencia (2000-)*, cuando las características de la sociedad posmodernista y la escasa contribución sobre el concepto más adecuado proporcionaban nuevas demostraciones por las que razonar de que se trataba de una polémica estéril y que el marketing no era una ciencia.

Los académicos siguen esforzándose en analizar el marketing para cimentar una teoría general que permita otorgarle el reconocimiento como ciencia, si bien es necesario destacar que las investigaciones más avanzadas proceden de disciplinas ajenas a la economía, como la antropología, la historia o la sociología (IBÍD.). En este interés por la creación de una teoría general, Hunt (2007) expuso un marco de responsabilidades que implicaba ciertas obligaciones para cuatro tipos de *stakeholders*: a) académicos (le deben a la sociedad sus esfuerzos para alcanzar la objetividad y tienen en cuenta los clientes finales y conocimientos que producen); b) sociedad (ciudadanos que pueden identificar, comprender y apoyar los valores culturales centrales de su país); c) estudiantes (con la responsabilidad de escuchar y expresar las necesidades de los clientes de esta disciplina); y, d) práctica (el marketing sigue siendo visto como una disciplina universitaria que aspiraría todavía a ser una disciplina profesional).

mediado por una variante moderna del Informe Beveridge de la expresión *desde la cuna hasta la tumba* (enunciada en varias respuestas de los entrevistados en esta investigación). La idea de transversalidad entre concejalías relacionadas con los SSM hace que se lleguen a incluir para algunos entrevistados en SSM las guarderías o bibliotecas municipales, asociadas al bienestar colectivo. Esta transversalidad depende del tipo de sensibilidades personales de los gobiernos municipales de turno y, en ocasiones, la dirección política impide opinar a la dirección pública municipal. La repetida idea de infinitas necesidades y la inconcreción legal de un marco de prestaciones a nivel local ha originado la falta de límites a las acciones y programas que debe de desempeñar una AL (y lleva a la exigencia de las CCLL la investigación y estudio de su público). Se trata de un mito el de no reconocer que la concejalía aplica la segmentación del público y, quizás, la apreciación del término infunde a pensar que de esta forma la AL estaría excluyendo a sectores de la población e incurriendo en el principio de igualdad de todos los ciudadanos a acceder a los servicios, cuando es algo asentado que hacen comúnmente (*e.g.* pago individual y personal de facturas o alquileres a determinadas familias sin recursos en situaciones de emergencia social), pero no quedaría delimitado dentro de los márgenes del concepto de mercado público formado por todas las personas físicas y jurídicas que puedan usar los servicios públicos de un territorio definido administrativamente.

Otro análisis relacionado con el anterior es el de que los gobiernos locales canalizan un gran número de demandas políticas adaptadas y especializadas a demandas más complejas (los entrevistados no reconocían la segmentación, si bien esta confirmación podría ser entendida como una estrategia *indiferenciada*<sup>175</sup> en la que se selecciona a todo el mercado potencial como público objetivo) y responden a ellas a través de la segmentación. Sin embargo, el posicionamiento en la AL en materia de servicios sociales ha sufrido un periodo de incerteza legal en la clarificación del marco competencial que provocó la heterogeneidad de la cartera de prestaciones disponibles, si bien pese a la crisis, los servicios sociales no se han modificado de forma exagerada y, como confirmaban de forma generalizada los jefes de unidad el cambio se materializó en la reducción de las partidas para financiarlos (si bien algunas modificaciones estructurales estarían más relacionadas con la falta de madurez y heterogeneidad autonómica y local del Sistema Público de Servicios Sociales). Pese a reconocer que toda la población es usuaria de servicios sociales, las nuevas reformulaciones en el ámbito local señalan la reducción de sus competencias prestacionales a la información y la emergencia social. Al contrario de otros ámbitos sectoriales, el caso de los servicios sociales es uno de los que está marcado por el que el objetivo no sea el incremento del uso del servicio. La concejalía aspira —o debería tender— a la disminución del target de sus servicios principales relacionados con la emergencia (ha de ser su objetivo principal, ya que supone la mejora del bienestar colectivo), pese a que la crisis ha aumentado la desigualdad y los problemas sociales, persistiendo dificultades en la ampliación del público y en la forma en la que se pone a disposición de los ciudadanos.

Otro gran peligro que se puede percibir del análisis de las interpretaciones de los entrevistados es que lo que hace exitoso de su actividad prestacional en SSM es la diferenciación que tienen de la competencia —el sector privado o Tercer Sector— por la ausencia de transacción monetaria directa generalizada en el uso del servicio público y de otro tipo de formas de distribución vertical del servicio con otras AAPP porque lo que diferencia a la AL de las demás AAPP es el carácter de proximidad con los vecinos, que

---

<sup>175</sup> CHÍAS (2008).

llega a considerarse como un acceso del público al diálogo con las redes del gobierno<sup>176</sup> (y un requisito para facilitar el debate público). Es una fórmula directa de investigación de mercados pasiva, orientada preferiblemente al estudio de las demandas individuales de aquellos vecinos que debido a su situación personal acuden a solicitar ayuda a la AP más cercana a ellos. Además, muchos entrevistados despreciaban el factor de financiación de los servicios públicos<sup>177</sup>, y los recursos de servicios sociales o los presupuestos locales no eran percibidos como ingresos (es decir, un intercambio monetario entre el dinero que el público da al Estado y las prestaciones que aspiran a recibir a cambio) y que perjudican directamente a todos los ciudadanos, tanto a los *free riders*, como a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias a todos los niveles administrativos. La capacidad de gasto social elevado y el ofrecer un servicio genérico se valoraba como un éxito, aun cuando reconocen que ellos mismos no pueden alcanzar cotas de satisfacción y especialización como hacen las entidades sociales con o sin ánimo de lucro (por eso las nuevas relaciones administrativas con entidades del Tercer Sector les permiten reconocer nuevos canales para la distribución de servicios públicos y gestionar el proceso de innovación y creación de otros nuevos servicios).

Por último, otro factor que tiende a reforzar la creencia de que algo no se está haciendo correctamente en la concejalía es que no se parte de la máxima que los usuarios satisfechos son *evangelizadores de la organización* (KOTLER Y LEE, 2007). A pesar de que los servicios sociales son uno de los servicios públicos más individuales y personales que puede ofrecer la AL, y se reconoce el hecho del giro público hacia los ciudadanos en el énfasis de sus necesidades y deseos (BOUZAS LORENZO, 2010), la orientación hacia el ciudadano queda limitada al contexto prestacional, sin hacer extensible el interés individual y centrándose en lo general, asimilado como al de algunos colectivos. Este giro público al ciudadano emplea recursos de promoción para intereses partidistas del gobierno local, sin tener en cuenta la multitud de posibilidades que se podrían ofrecer en materia de transparencia administrativa, buen gobierno o incremento de la participación ciudadana a partir de nuevos canales. Esta mejora de valoración y respeto hacia las AAPP, partiendo de la satisfacción ciudadana y de ventajas competitivas tan interesantes (en capítulos anteriores los resultados de muchos estudios nacionales destacaban el valor que reconocía la ciudadanía española a la prestación de determinados servicios públicos como los servicios sociales o el respeto hacia la concepción y el modelo de EB y su deseo de perdurabilidad en el tiempo), podrían llegar a suponer un instrumento de mejora en la crisis de legitimidad que sufriría desde hace unos años la AP.

Los SSM evidencian un desajuste en el tradicional esquema del ciclo de vida del producto (introducción, crecimiento, madurez y declive) porque permanecen durante mucho tiempo en las fases de crecimiento y madurez, dependiendo de las cifras económicas y la desigualdad social. Esta flexibilidad de los servicios públicos obliga a la AL a la gestión de servicios públicos más flexibles y a la evaluación constante dentro de los márgenes legales y los periodos electorales que influyen en los propios SSM. La aspiración de los gobiernos locales es la de prestar este tipo de servicios públicos llegando

---

<sup>176</sup> Si bien se comprueba el poder creciente de las AALL en las respuestas a las demandas individualizadas de las prestaciones públicas (ver Capítulo VII).

<sup>177</sup> Si bien no era una opinión generalizada, algunos concejales reconocían la aplicación en tiempos de crisis de partidas extraordinarias bastante elevadas para fines partidistas (*i.e.* pagos puntuales de gastos a familias con recursos escasos). En tanto que la constatación de que se dispone de recursos limitados es generalizada (gastos económicos, humanos o tecnológicos de gestión), estas declaraciones podían llegar a ser amorales teniendo en cuenta la situación de los contribuyentes.

a toda la ciudadanía en toda la vida del individuo, desde el nacimiento a la muerte, en su capacidad de decisión en aspectos que conocen de primera línea en su comunidad.

## 5. IDEAS FINALES

Los cambios acaecidos con la introducción de nuevos conceptos de gestión bajo la denominación de la NGP permitieron fomentar el MP, asentado como una técnica que permite mejorar de las organizaciones públicas dentro del marco legislativo y el enfoque hacia el interés general de la AP, basado principalmente en un intercambio entre las instituciones públicas y los ciudadanos, que se convierten en el enfoque central a la hora de prestar servicios públicos.

El marketing es un concepto imposible de delimitar conceptualmente por la cantidad de definiciones que se fueron aportando, a nivel académico y profesional, si bien la definición que más valor ha recibido por parte de la mayoría de expertos ha sido la ofrecida por la AMA. Esta asociación americana es un referente mundial a nivel de marketing y edita algunas de las principales publicaciones periódicas en la materia. La última definición disponible de la AMA data de 2013, y consolidó el aperturismo del marketing hacia todo tipo de sectores, como las AAPP: *el marketing es la actividad, conjunto de instituciones y procesos para crear, comunicar, entregar e intercambiar ofertas que tienen valor para los consumidores, clientes, socios y la sociedad en general*. Es decir, se ha pasado de un principio de intercambio o relación empresarial a una relación entre la AP y el ciudadano como usuario de un servicio. En el ámbito local de Galicia, los entrevistados seguían manteniendo una actitud desconfiada hacia la incorporación del MP en las concejalías. Siguen asociando el concepto a la venta y distribución de un producto y recalcan su función improductiva a nivel de servicios sociales.

El germen de esta disciplina surgió en los primeros años del siglo XX en Estados Unidos, con el fin de promocionar y estudiar las ventas debido al exceso de producción, si bien algunos autores reconocían en el trueque e intercambio —como principios de la actividad comercial de las primeras sociedades— signos de marketing. Durante la IIGM y a partir de la Gran Depresión, los efectos negativos en la promoción obligaron a muchas empresas a extender los preceptos de marketing. El concepto, asentado en 1960, se expandió a nivel mundial a partir de entonces y se desarrollaron las teorías del *marketing mix* o las 4 Ps. Esta década es considerada una de las más fructíferas en el avance de la teoría del marketing. En esos años también se generó la polémica en torno al concepto de *intercambio* y si era posible que el marketing tratase de intercambios sociales o no lucrativos, hasta que a finales de esa década Kotler y Levy (1960) fueron los impulsores del despliegue horizontal del término, ofreciendo una nueva dimensión de marketing a otro tipo de organizaciones. A partir de 1990, el concepto ampliado de marketing fue aceptado mayoritariamente, lo que permitió expandir esta disciplina. Los últimos años del siglo XX y la primera década del siglo XXI estuvieron marcados por la visión externa de la empresa en la orientación al mercado, el marketing de relaciones o relacional y la presencia masiva de internet como nueva herramienta de interacción suponiendo el paso hacia el e-gobierno o la e-información.

Las diversas teorías conceptuales derivaron en las escuelas de pensamiento, que fueron determinantes para el desarrollo del marketing como disciplina de estudio. Una clasificación válida para delimitar cada una de estas corrientes fue la de Sheth, Gardner y Garret (1988), que delimitaron una docena de escuela en base a las dimensiones *no*



*interactiva e interactiva y económica y no económica sobre atributos relativos al papel otorgado al marketing y sus objetivos: Escuela del producto, Escuela de las funciones, Escuela geográfica, Escuela institucional, Escuela funcionalista, Escuela del management, Escuela del comportamiento del consumidor, Escuela activista, Escuela del macromarketing, Escuela de la dinámica organizativa, Escuela de los sistemas y Escuela del intercambio social.*

En el caso concreto del MP, los primeros antecedentes se iniciaron con anterioridad a 1940, ya que existieron constancias de que surgieron debates sobre la nueva disciplina, sobre la dimensión social vinculada al interés en la mejora de producción y distribución, teniendo en cuenta que los gobiernos facilitaban sus tareas en estándares y grados. La época de los 1960 sirvió para la consolidación del MP, porque permitió afianzar nuevas propuestas. En la década de los 1980 se incrementaron las subáreas de especialización, que se concretaron básicamente en la relación con el consumidor, los aspectos generales, sus aplicaciones y la educación de marketing.

Siguen existiendo muchas críticas en el desarrollo de esta disciplina, especialmente en el Sector Público, derivadas por la incapacidad de lograr una unanimidad en el concepto de marketing. Todavía no se ha asentado una teoría general de marketing y sí paradigmas fragmentados o teorías integradas en diversas escuelas. Sin embargo, la construcción de una teoría general exigiría tener claro cuál sería el campo de actuación de la disciplina.

El concepto de *miopía del marketing* de Levitt (1960) partía de la percepción por la que se negaba que el proceso de marketing no tenía efecto en el mercado, sin embargo, se hablaría más de una aplicación errónea de la gestión orientada al cliente. Este matiz adquiere un valor destacado en el Sector Público, si bien no es algo que se valore en la AP y se destaca un *ciclo del autoengaño de la concejalía*, al persistir en el mercado de los SSM ciertas dificultades con el público. El primer de estos errores es el del intentar concebir el público finalista sin aportar ningún tipo de segmentación a través de la transversalidad de las concejalías, que distorsiona el significado propio término de bienestar social y de las prestaciones que debe atender este departamento municipal. El segundo parte de que se canalizan numerosas demandas complejas que se adaptan al posicionamiento en la AL si bien se comprueba cómo la inestabilidad legal y la heterogeneidad de la cartera de prestaciones disponibles impide que la concejalía pueda aspirar a la disminución del target en sus servicios principales derivados de la información y la emergencia social. Otro es el que existe una gran diferenciación que los servicios prestados por la AL y los que ofrecen la competencia, si bien se reconoce como la mayor ventaja competitiva de la AL la proximidad con los ciudadanos como fórmula directa de investigación de mercados pasiva. Además, se desprecia el factor de financiación de los servicios públicos porque el intercambio monetario es indirecto, con lo que se perjudica directamente a los ciudadanos. Por último, otro factor es el de que la AL en la orientación al ciudadano se centra en el interés general convirtiendo al usuario en un sujeto más pasivo y no se potencia con la calidad del servicio el respeto y reconocimiento de la ciudadanía hacia la AP y su crisis de legitimidad.



## EL INTERCAMBIO EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

*La empresa sólo tiene dos maneras de prosperar: el marketing o la innovación.*

—PETER DRUCKER

En cuanto las sociedades antiguas iniciaron lo que se podrían considerar como las primeras actividades basadas en el intercambio (*i.e.* la época del Talmud de Israel, las antiguas dinastías chinas o los mercados medievales), concebido como un pilar principal en las actividades comerciales, estas prácticas no estuvieron desencaminadas de lo que actualmente se considerarían como propias del marketing, ya que el intercambio fue la base de su concepción junto a la satisfacción del cliente (MORGAN, 1996; MADILL, 1999), como se puso de manifiesto a partir de la década de 1970 con la *Escuela del intercambio*. Esta corriente de pensamiento fue expresada con una edición especial del *Journal of Marketing* en 1971, que trató el tema del papel del marketing en el cambio social y del entorno con la superación de la exclusividad del concepto en las dinámicas empresariales, que partían del auge que experimentaba esta escuela de pensamiento de marketing en aquel momento.

Al tener en cuenta la literatura surgida en torno a la génesis del marketing, es preciso remarcar que la *teoría del intercambio social* —junto a las del público, la ausencia de lucro o la del mercado— es fundamental para poder establecer una relación comercial (BAGOZZI, 1975). Berry y Parasuraman (1993) identificaron tres niveles para que este concepto de marketing relacional tuviese validez: *a)* crear incentivos de precio difíciles de imitar para el cliente (*lazos financieros*); *b)* transformar a los compradores en clientes y generar servicios personalizados (*lazos sociales*); y, *c)* prestar servicios valiosos para el cliente (*lazos estructurales*). Otros autores como Crosby, Evans y Cowles (1990) subrayaban la confianza, satisfacción, y el compartir los secretos y características de las relaciones. Esta filosofía de marketing relacional vinculada a la teoría del intercambio ha estado centrada directamente en el estudio de la motivación y objetivos que buscan las dos partes en el intercambio y cómo se valora a este ciudadano-cliente (LAMB, JR., 1987; NIELSEN, 1987; BARNES, 1994; MATEI Y MATEI, 2011; MCGUIRE, 2012; HILL Y MARTIN, 2014).

La tendencia es la de estudiar la figura del cliente, para comprender las necesidades y demandas del mercado<sup>178</sup>, el esfuerzo organizativo integrado (la unidad para lograr los objetivos con éxito) y los beneficios. A medida que fue evolucionando, la *Escuela de intercambio* (ver Capítulo VIII) se dividió en dos orientaciones: la tradicional (enfocada al marketing de transacciones) y la de intercambio genérico o social —pese a las críticas, fue la que finalmente prevaleció—. Esta corriente dominante abarcó todo tipo de contextos sin desprenderse de contexto de negocio, aunque ampliando el concepto con

<sup>178</sup> Se propusieron categorías de estados de demanda (*nula, débil, irregular, fuerte, etc.*) vinculadas a técnicas de marketing que modelasen y estimulasen esas demandas (KOTLER, 2006).

varios determinantes (tales como la actividad humana y la doble satisfacción en la realización del intercambio<sup>179</sup>). En ella, se ampliaba la aceptación del concepto de mercado y se ofrecía otro tipo de intercambios que, relacionados con la temática de esta investigación, hacían posibles los estudios de marketing en todo tipo y áreas de las organizaciones (ASENSIO ROMERO, 2008): las transacciones económicas y no económicas (bienes, servicios, lugares y organizaciones y lugares, respectivamente) y transferencias económicas y no económicas (bienes, servicios, lugares y organizaciones, ideas y personas, respectivamente).

Las referencias al sector privado son predominantes en la literatura sobre la práctica del intercambio en el marketing, si bien este proceso en el Sector Público también está reconocido en el momento que los objetivos de las organizaciones públicas se establecen en base a los objetivos de los ciudadanos-votantes. Aunque se constituyen dos partes en el intercambio, es evidente que esta condición de intercambio es imprecisa, porque muchas AAPP son reacias a desarrollar instrumentos de MP de forma explícita y, cuando lo hacen, las herramientas más usadas son las relacionadas con la variable promoción (en su variante más conocida), por su gran capacidad de persuasión en el ciudadano medio. Asimismo, el papel otorgado al ciudadano en este intercambio es pasivo, pese a que se ha intentado generalizar la participación ciudadana durante las experiencias gerencialistas y de Gobernanza en las últimas décadas en la AP (ver Capítulo VII). Por ello, antes que intercambio, el término más adecuado en el Sector Público sería *relación*. Entendiendo en este caso como *intercambio* el hecho de que los servicios sociales respondan a las necesidades de los ciudadanos, los objetivos del MP no se aplican de esta manera en los *concellos* porque lo que más abunda sería una relación a medias, entre las demandas ciudadanas supeditadas al hecho de cumplir los objetivos financieros y limitarse en este punto a las competencias propias de la AL (ver Capítulo V).

Un aspecto interesante en esta convergencia —o básicamente de esta asimilación de las propuestas relacionales en el Sector Público transformadas en el MP— en la que se terminó reconociendo el papel indiscutible del consumidor, es la que encabezaba Roux (2007) junto a otro grupo de autores: aunque los consumidores protestan de forma puntual y colectiva, la actitud más común es la resistencia silenciosa, *de manera aislada y a veces duradera*. Sin lugar a dudas, el autor describía un comportamiento propio y perjudicial para las empresas mercantiles pero, ¿no sería fácil comprobar la existencia de este tipo de comportamientos en el Sector Público? Es indiscutible el paralelismo existente entre la reacción del consumidor y del ciudadano y, aunque con matices amplios, el ciudadano terminaría por hacer lo mismo: si se disgusta por un servicio público y la AAPP no está en régimen de monopolio, desiste de las inevitables críticas y busca algo más adecuado a sus preferencias (*e.g.* si el familiar de un residente de un centro para la tercera edad reniega de los servicios prestados podría buscar una plaza en otro centro público o privado —de ser posible esta condición económica—, sin informar ni manifestar las causas reales de su marcha). Esta línea argumental trataría de unir las emociones como elemento del proceso de intercambio social (*la teoría del afecto en el intercambio social* o las propias ideas sobre intercambio presentadas por Bagozzi) (véase FERNÁNDEZ, ROMÁN Y MARTÍN, 2013). Sobre el bien común y el empoderamiento del ciudadano en la prestación de los servicios públicos también se han estudiado en múltiples trabajos (CHÍAS, 1995; PUIG, 1998; GUTIÉRREZ SASTRE, 2005; PASTOR SELLER, 2009b; BOUZAS, 2009, 2010; KAPLAN

---

<sup>179</sup> Puig (1998: 30) ampliaba esta satisfacción al indicar que el método de producción de servicios públicos sólo se completaba cuando la satisfacción era triple (ciudadanos usuarios del servicio, equipo de gobierno y personal de contacto). En este sentido, la satisfacción del servicio en la AL no sólo tendría influencia en la confianza del equipo que gobernaba, sino que esa confianza se trasladaría a las instituciones públicas.

Y HAENLEIN, 2009b; MATEI Y MATEI, 2011), que señalaban la implementación de la Gobernanza como medio de participación ciudadana en el diseño y evaluación de los servicios, tanto pasiva o activamente como temporal o permanentemente. De estos *concellos* seleccionados en este estudio con mayor población de Galicia, pese a señalar todos la implicación de los ciudadanos y entidades sociales en el desarrollo de servicios sociales (a través de información y conocimiento de las necesidades sociales más inmediatas), tan sólo Lugo había implementado en esa legislatura los presupuestos participativos (además de incluir una concejalía de participación destinada a estos asuntos). Además de la asunción de la Gobernanza, es inevitable asociar en este intercambio la transparencia institucional y la *accountability* (WALSH, 1994) para lograr el éxito en la gestión pública (que concluiría, así mismo, con ciertos efectos electorales al recalcar los logros) o las expectativas que los gobernantes esperarían obtener de estas estrategias, como son la legitimidad y mejora de las decisiones y otros de nueva generación (PASTOR SELLER, 2009b).

## 1. SUPERANDO EL *MARKETING MIX* Y LA INFLUENCIA DEL *MARKETING* DE SERVICIOS

A esta nueva concepción que se ha ido proyectando a lo largo del siglo XX y perdura en la actualidad, interesada no sólo en la existencia de una relación de intercambio entre dos partes, sino en la creación de valor adicional al consumidor, se le ha denominado *marketing relacional* —término introducido por primera vez por Berry<sup>180</sup> en 1983— o la CRM (*Customer Relationship Management*<sup>181</sup>), y sigue la estela de las perspectivas de intercambio desde la década de los ochenta del siglo XX, en tanto que el marketing está basado en la interacción de esta red de actores. Grönroos<sup>182</sup> (1994b) lo definía de la siguiente manera: *el marketing consiste en establecer, mantener y desarrollar relaciones con consumidores y otros socios de tal manera que alcancen los objetivos de las partes involucradas. Esto debe alcanzarse mediante el intercambio mutuo y el cumplimiento de lo pactado*. Por su parte, Gordon R. Foxall manifestaba la negativa de conceder valor al marketing relacional, porque confundía las relaciones (que definía bajo el término de

---

<sup>180</sup> Distinguía entre *intercambio restrictivo*, aquel en el que participaban dos partes, el *intercambio generalizado*, donde tres partes realizaban su contribución en el intercambio recibiendo algo a cambio y el *intercambio complejo* que envolvía a varios participantes organizados en un conjunto de interconexiones y relaciones.

<sup>181</sup> En España, el concepto que más se aproxima a esto es el marketing relacional, que presenta semejanzas con técnicas como el marketing *one to one* o el *clienting* o marketing personalizado. El CRM es un modelo de gestión empresarial basado en la maximización y optimización de la orientación a los clientes más valiosos para una empresa de forma integrada en todos los departamentos de la organización o, en palabras de McGuire (2012: 545), es *una estrategia basada en la economía de la retención y lealtad del cliente*. No sólo se aspira a que el cliente sea tratado con igualdad, sino con individualidad, para comprender sus necesidades en base a esta identificación más eficiente (e.g. vincular la información relativa a un cliente como una segunda dimensión al histórico de datos individuales, con el fin de disponer de toda la información posible del pasado de un cliente que permita relacionarla y tener valor en un futuro en el caso de incidencias o diseño de nuevos productos/servicios). Alvin Toffler, en *The third wave* (1980), denominaba a los clientes *prosumidores*, como figuras tan importantes como el propio producto o servicio, ya que eran vitales para su diseño dentro de la revolución postindustrial o *tercera ola*. Para conocer más sobre el empleo del CRM en estos últimos años, sería interesante repasar el trabajo de Haenlein y Kaplan (2009a), reconocido como el mejor artículo de ese año según la propia revista en la que fue publicado, *Business Horizons*.

<sup>182</sup> Junto a este autor, la Escuela Nórdica de Pensamiento (Finlandia y Noruega) o el IMPS de Europa (*Industrial Marketing & Purchasing Group*) han sido referentes en Europa en el estudio de esta nueva perspectiva. Este último fue fundado en 1970 por investigadores de Suecia, Inglaterra, Alemania, Francia e Italia, siendo un referente paneuropeo sobre marketing industrial y de estudio de las relaciones comprador-vendedor. Además, otra de las fuentes de influencia de esta línea de estudio fue la Gestión de Calidad Total (*Totally Quality Management*, TQM), ya que para reducir costos, era necesario involucrar a los proveedores y a los clientes para implementar el programa en todos los niveles de la cadena de valor.

*comunicaciones sociales*) con los intercambios (BUURMA, 2001), y Santesmases (2012) asimilaba este concepto como una visión retro.

Integrar la preocupación por las personas como una *forma de volver al pasado, pero con las tecnologías actuales* (IBÍD.: 74) y situarlas en el otro extremo de la organización para ofrecer una comunicación de persona a persona supone una nueva moda en los estudios hodiernos de marketing, ya que no sólo se interesan por los intercambios, sino por las relaciones con los usuarios o clientes debido a la inviabilidad del modelo convencional de las 4 Ps en la era postindustrial (y con el principio rector de ganar la fidelidad de los mismos a medio y largo plazo<sup>183</sup>). Son muchos elementos los que han favorecido el desarrollo de este nuevo ámbito de marketing, entre ellos predominaron los enumerados por Reinares y Ponzos (2002) (CARASILLA Y MILTON, 2008): el aumento de los costos de captación de nuevos clientes, la disminución de la capacidad de marca para la retención de los consumidores, el fin del concepto de segmentación tradicional<sup>184</sup>, el ritmo acelerado en el que evolucionaron los medios de comunicación o el desarrollo tecnológico aplicado a la creación de productos. Grönroos (1994a) subrayaba ciertos elementos principales en el proceso del marketing de relaciones, entre los que se encontraban: *a)* la comunicación (durante los 90 creció una perspectiva integrada de todos los mensajes y maneras de comunicación enfocadas en este ámbito de actuación: responder a las dos partes del intercambio); *b)* la interacción (el producto es el núcleo del *marketing mix*<sup>185</sup>; *c)* el producto se debe alinear con los recursos; *d)* competencias con los procesos que generan valor al consumidor); y, *e)* el valor (todos los servicios promovidos están basados en el valor percibido del consumidor). El núcleo de este proceso se caracteriza porque el consumidor tenga que sentir que la marca comunica con él y muestra un interés a sus necesidades; en definitiva, que se aprecie un auténtico *feedback* (y se pueda superar la crisis de confianza de las instituciones públicas).

Con este nuevo enfoque, *el marketing pasa a ser una forma de negociar. La relación con el cliente se convierte ahora en la esencia del marketing; éste no sólo es planificar e implantar el marketing mix, sino que debe instituir, aumentar y comercializar las relaciones de intercambio con el cliente* (CARASILLA Y MILTON, 2008). Grönroos (1994a) cuestionaba la utilidad del concepto de *marketing mix* para el marketing relacional, mientras que Linn (2010) criticaba la excesiva adoración por un concepto *obsoleto* y por la simplificación para desarrollar un producto en el mercado. Para el primer autor, el contexto en el que se hubo desarrollado el concepto —incremento de la demanda por parte de los consumidores para toda una gama de productos y servicios y la expansión del mercado en 1930— no tenía realismo teórico ni credibilidad en ese momento por la dificultad en la diferenciación de productos.

El *marketing mix* se constituyó como el paradigma que dominaba la perspectiva sobre marketing desde su aparición hace más de medio siglo y que se atenúa hogaño como modelo exclusivo de gestión de marketing. Este paradigma de la gestión del *marketing mix* de Borden y el modelo de las 4 Ps de McCarthy (*product, price, placement y promotion*) se han consolidado como referentes académicos y normativos y, hasta hace una década, no habían recibido crítica alguna sobre su funcionamiento —ni por la lista de

---

<sup>183</sup> En este sentido, Villoria y Wences (2010) condensaban esta idea en términos más directos: *satisfacer el presente es inmoral, pero mantiene en el poder*.

<sup>184</sup> Años antes, ya se había puesto de manifiesto el problema de la segmentación, en tanto en cuanto los integrantes de los grupos correspondientes pudiesen ser similares entre sí. Además, otro problema derivado de esta segmentación, en términos de marketing social, es el ignorar a otro tipo de grupos de individuos (BLOOM Y NOVELLY, 1981).

<sup>185</sup> Acuñado por Neil Borden en 1950, cuando presidía la AMA.



los doce parámetros de Borden<sup>186</sup> que seduce a investigadores, profesores y vendedores—. Nació auspiciado como una técnica de los *marketers*, como una *mezcla de ingredientes* (BORDEN, 1965), consistente en un trabajo al que había que enfrentarse diariamente con los cambios del mercado, pero no incluye la naturaleza de las interacciones, que son de ámbito corto y dedicadas a mercados muy concretos. En este escenario ideal de planificación de marketing, las decisiones relativas a la promoción de los bienes o servicios crean la oferta, que debe ser promocionada en base a estos cuatro ejes:

- *Producto*: es todo aquello que se ofrece en un mercado para su adquisición o consumo (tangible o intangible) con el fin de satisfacer un deseo (RUFÍN Y MEDINA, 2012: 97). Existen muchos tipos de desarrollo de los planes del producto, las principales variables a tener en cuenta son aquellas relacionadas con la calidad, el diseño, las características, las opciones, el tamaño, el nombre y los envoltorios. Es ineludible tener en cuenta la gran diferencia existente en este enfoque entre AP y sector privado, que es más favorable a proveerlos. Además, en la AP los productos y servicios son originados a través de fuertes demandas sociales (tras un largo proceso político y luego administrativo para poder proyectarlos) o incluso de agendas electoralistas y decisiones políticas (KAPLAN Y HAENLEIN, 2009b). Al mismo tiempo, es imprescindible tener en cuenta la evaluación de calidad de los servicios, que dependen en gran medida en la interacción con el ciudadano/usuario. En otro orden, también se conjetura a la AP como producto mismo, por su cultura organizativa, los valores públicos y las misiones a las que se ve encomendada, porque es un producto concebido como servicio en términos generales (BUSTÍNDUY, 2010). La subcategoría *marca* ha adquirido un valor destacado en la AP en la última década con el fin de mostrar la propia imagen del país, a nivel estatal o el sentimiento de pertenencia a una comunidad determinada (en lo local) y es tan importante como la condición misma del Estado<sup>187</sup>.
- *Precio*: es aquello que se intercambia en la transacción —tradicionalmente una cantidad monetaria— y representa el carácter competitivo. El precio real que paga un cliente o usuario incluye también los costos no monetarios como su tiempo, esfuerzo y riesgos psicológicos, o cualquiera molestia física que pueda experimentar, así como los precios de la competencia o el posicionamiento deseado. Las organizaciones saben que los precios que fijen afectarán a la demanda de sus productos. En el MP, los productos o servicios a menudo no tienen un precio directo a pagar, sino que se establece a través de impuestos configurados legislativamente.
- *Distribución*: define donde se comercializa el producto que se ofrece y los canales logísticos y de venta para alcanzar la llegada del producto en el momento y condiciones adecuadas. La facilidad de acceso (accesibilidad) suele ser una de las consideraciones más importantes para los clientes en el momento de decidir entre alternativas de la competencia, tanto directas como indirectas. Las percepciones de

<sup>186</sup> En esta lista presentada por Borden, que sería el punto de partida de McCarthy para diseñar las 4 *Ps*, se incluyen como elementos imprescindibles de una empresa manufacturera: 1) la estrategia del producto (calidad, diseño, desarrollo del programa...); 2) el precio; 3) la construcción de la marca (*branding*); 4) los canales de distribución; 5) el personal de venta; 6) la publicidad; 7) la promoción; 8) la presentación; 9) el escaparate; 10) el servicio; 11) el proceso físico; y, 12) la recopilación de información y análisis. Además, Borden señalaba que el gerente de marketing sustentaba su estrategia en el comportamiento de los consumidores, el intercambio, los competidores y el gobierno.

<sup>187</sup> La Xunta de Galicia indicaba en la presentación del Decreto 409/2009, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el uso de los elementos básicos de la identidad corporativa de la Xunta de Galicia la trascendencia del uso de la imagen visual y el auge de la comunicación. La resolución reformulaba la identificación pública del organismo autonómico que había sido implantada en 1985. Asimismo se reconocía en la presentación del Manual de Identidad Corporativa que este proceso *persigue en sus prioridades la dotación de instrumentos que reafirmen su identidad y faciliten su identificación por los ciudadanos*.



comodidad serían determinadas por una gama de variables (opciones de entrega, ubicación física, días de la semana y horas de apertura, opciones de compra, etc.).

- **Promoción:** el trabajo real del comunicador es asegurar que la audiencia de destino conozca la oferta y confíe en que experimentará los beneficios anunciados. Sin lugar a dudas, la perspectiva de orientación al cliente termina fundando la idea misma de que el mejor promotor de la organización es su propio usuario, una visión propagada con el avance de las TIC. Las AAPP locales derivan a los gabinetes de comunicación y a los periodistas o profesionales de la comunicación que trabajan en ellos la aplicación de esta perspectiva, fundamentalmente, con la ayuda de los medios de comunicación locales.

Imagen 9.1: El *marketing mix* de servicios públicos

¿Qué?	¿Cómo?	¿Por qué?	¿Dónde?
Oferta de servicios Portafolio de programas públicos	Servucción Obligaciones contributivas Participación del público	Comunicación de servicios y comunicaciones públicas	Desarrollo territorial y distribución de competencias
<b><u>PRODUCTO</u></b>	<b><u>PRECIO</u></b>	<b><u>PROMOCIÓN</u></b>	<b><u>DISTRIBUCIÓN</u></b>

Fuente: elaboración propia basada en Chías (1995).

Como una derivación de las teorías de McCarthy, Chías (1995) proponía también el concepto de *marketing mix del Sector Público*, otra fórmula de análisis del MP asociada de forma más significativa con la teoría de la comunicación al incorporar una parte de los *topoi* o 6 *Ws* en la propuesta (ver Imagen 9.1).

Otros autores (BOOMS Y BITNER, 1981; MOORTHI, 2002; GILMORE, 2003) definieron las 7 *Ps* que, a mayores de los cuatro elementos anteriores del *marketing mix*, se incluyeron las variables: *personas*, *pruebas físicas* y *procesos* (*People, Physical Evidences, Process*<sup>188</sup>). Se ha considerado a las 7 *Ps* una alternativa más apropiada<sup>189</sup> para valorar las estrategias de marketing en el Sector Público y los nuevos intercambios producidos en un mercado digitalizado, que debe de tener en cuenta a las emociones y las personas. Y, desde la perspectiva de la filosofía de marketing orientada a los clientes, se podría mencionar también a las 4 *Cs* (LAUTERBOM, 1990): necesidades y preferencias del cliente, costo para el cliente, comodidad y comunicación (*Customer needs and wants, Cost to the customers, Convidence y Communication*). La aparición de todas estas etiquetas reveló las limitaciones de la aproximación propuesta por McCarthy, especialmente en lo relativo a su aplicación en la economía de servicios y en el ámbito público.

<sup>188</sup> Por *personas*, se entiende a aquellas que prestan los servicios de la organización a sus clientes, son la cara principal de la organización. La *presencia física* es la primera impresión que reciben los ciudadanos en el momento en el que acceden a la organización (el manido argumento de que todo comunica) y los *procesos* (el diseño del servicio en base a las necesidades ciudadanas).

<sup>189</sup> Tal es así que en esta investigación la estructura de las entrevistas cualitativas ha pasado por estas variables para analizar el MP en la gestión de los SSM.

Algunas teorías alternativas al *marketing mix*<sup>190</sup> (GRÖNROOS, 1994a) son la interacción y el enfoque de red para el marketing industrial, el interés en las relaciones económicas de los consumidores y el marketing de servicios. La primera propuesta (aparecida en Suecia en 1960) se basaba en el impacto de todo tipo de intercambios en la posición de las partes de la red, que no se definían por la posición del vendedor. Por su parte, también existen otras orientaciones encaminadas a estudiar el interés por las relaciones con los clientes, si bien el punto de partida es coincidente con el del *marketing mix* —la orientación al cliente—, el enfoque busca construir relaciones rentables e intercambios duraderos y a largo plazo con los clientes, formando parte de una estrategia integral de la propia firma donde el precio es importante, pero más sensible es la calidad percibida de los productos y servicios ofrecidos. De acuerdo con la Escuela Nórdica, la calidad percibida del cliente está orientada hacia dos percepciones (el impacto de los resultados o la solución técnica) pero en el CRM, el valor añadido puede ser tecnológico, informativo, conocimiento o social.

El marketing de servicios emerge con conceptos y modelos propios orientados en base a las características de los servicios porque requiere la capacidad de gestión de ciertos aspectos derivados de la competencia de servicios. Para Puig (1998) este marketing de servicios es un método que se complementa con la cultura organizativa de servicio, y que toma como punto de partida las necesidades de los ciudadanos.

## 2. LAS PRIMERAS BASES DEL MP

Las relaciones entre el gobierno y el mundo de los negocios siempre han sido un tema recurrente en el estudio del marketing, en tanto que marcaron un profundo debate ideológico, y el siglo XX indicó una transición entre el *laisse faire* y la ayuda y regulación más positiva del gobierno en los negocios. Carrillo y Tamayo (BAÑÓN Y CARRILLO, 1997: 200) argumentaron, como Walsh (1994), que esta relación era la esencia de la propia *administración responsable*, un concepto que pasaba a formar parte de todo el entramado definido anteriormente que integraba la propia ética pública, y estaba enfrentada a la propia administración burocrática que defendía Weber. Kaplan y Haenlein (2009b) confirmaron la apertura de las AP al MP a partir de dos hechos imprescindibles: cada vez era más difícil establecer grandes diferencias entre las empresas públicas y privadas gracias a las privatizaciones o nuevas estrategias público-privadas y la relevancia que había adquirido el ciudadano en la prestación de los servicios públicos.

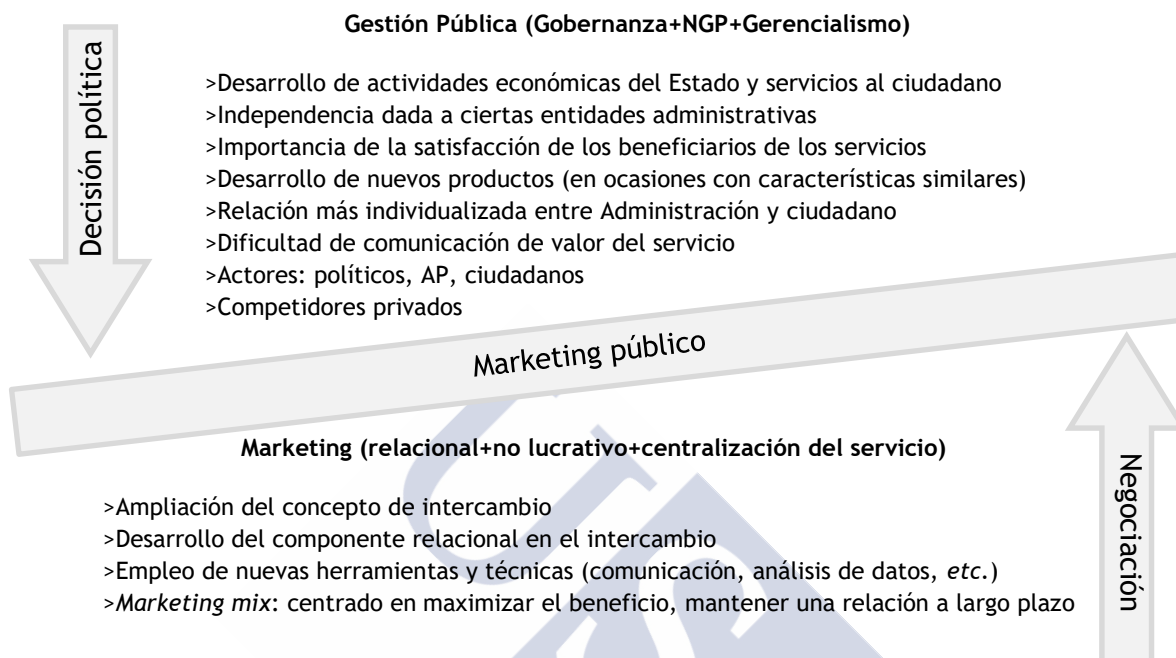
En estas últimas tres décadas se ha asistido a un proceso de *marketización* en las organizaciones públicas (servicios administrativos, empresas productoras públicas y de servicios públicos), en la creación de una disciplina orientada hacia el ámbito público (ver Imagen 9.2). Si bien se iniciaron reformas que partieron de la perspectiva de los consumidores (descentralización, mejora de la comunicación con los ciudadanos...), la adopción de estrategias y el uso de campañas de promoción, hoy en día, se considera que en la mayoría de sectores está asentado como una herramienta con carácter indispensable. De hecho, el contenido de la propia LRSAL se empapaba de términos procedentes de esta

---

<sup>190</sup> Josep Chías (1991) establecía una dicotomía en este concepto al señalar la interrelación entre el *marketing mix* de los oferentes y el *marketing mix* de los clientes, mientras que Barbu (2011), denominaba *micromarketing* a esta estructura.

cultura organizativa y nació con ese espíritu, pese a las hipotéticas interpretaciones que restringiesen o bloqueasen el concepto de partida.

Imagen 9.2: Convergencia en el desarrollo del MP



Fuente: elaboración propia a partir de Kaplan y Haenlein (2009a) y Pasquier y Villeneuve (2012).

Pese a la cantidad de estudios centrados en el marketing en el Sector Público, la literatura y autores que contribuyeron sobre este tema siguen siendo proporcionalmente escasos, a diferencia de otros ámbitos de estudio de marketing. En este sentido, una revista estrella como la *Journal of Marketing* sólo había publicado, en más de 70 años de existencia, cinco artículos sobre MP desde su fundación (KAPLAN Y HAENLEIN, 2009b). Pasquier (2009) desplegaba las posibles causas, basadas en el enraizamiento de la ciencia administrativa y los principios burocráticos inspirados en Weber (relaciones impersonales entre el Sector Público y el ciudadano). Los defensores de estos principios se limitaron a emplear algunos modelos e instrumentos de marketing en campos concretos del Sector Público, ya que consideraban —erróneamente— que el marketing tenía poco interés en este ámbito de dominio público<sup>191</sup>, debido a la ley y los otros tipos de objetivos que proponían los gobiernos. Tanto Buurma (2001) como Proctor (2007) identificaron cuatro tipos de marketing empleados en las organizaciones públicas (*marketización*<sup>192</sup>, marketing para promocionar su propia seguridad, el área bajo responsabilidad de las organizaciones públicas y aplicación de los instrumentos de marketing para los objetivos

<sup>191</sup> Varios factores que evidenciaron la posibilidad de aplicación de los instrumentos de MP fueron la existencia de una gran cuota de mercado del Sector Público en el PIB de los países industrializados, la aplicación de la lógica de competencia en los servicios públicos (necesidad de ofrecer gama de servicios, plan de comunicación, análisis de la satisfacción del consumidor, etc.) y la tendencia de la individualización de las necesidades de cada ciudadano como consumidor de servicios.

<sup>192</sup> Ciertos aspectos de las actividades del Sector Público son convertidas en marketing comercial en el sector privado por los productos principales y los servicios para las fuerzas competitivas de la situación del mercado.

políticos), mientras que Madill (1999) reconocía que los cuatro tipos podrían ser: *a)* el marketing de productos y servicios; *b)* el marketing social; *c)* el marketing político; y, *d)* el demarketing *o no uses nuestros programas de marketing* (campañas del gobierno para persuadir a los grupos de no emplear programas que estuvieran disponibles para ellos en el pasado). En una perspectiva muy similar, la profesora Cervera (2001: 115) también asimilaba esta aplicación sectorial del marketing en la AL, especialmente en el ámbito de los servicios, el ámbito social (como promotor de cambio social) y el marketing político, aunque introducía nuevos parámetros, como el marketing no lucrativo (de administrador de caudales públicos al servicio de la comunidad) y el marketing territorial (como promotor de desarrollo).

Tabla 9.1: Características del MP

Características del mercado	Características de las organizaciones	Características del intercambio	Características de la relación
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las relaciones entre los oferentes y los demandantes son particulares, y en ocasiones inexistentes.</li> <li>-La demanda no depende sólo de las necesidades individuales, pero si la devolución de algunos derechos individuales del Estado.</li> <li>-El acceso al mercado es limitado, tanto en la demanda como en la oferta del servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La ley define el marco de acción de la organización en la prestación del servicio.</li> <li>-Autonomía limitada y flexibilidad en la concepción de los servicios fijando precios y posibilidades de acceso a los servicios.</li> <li>-La organización tiene que hacer frente a objetivos (de naturaleza no comercial).</li> <li>-Las actividades y medidas de marketing tienen que ser evaluadas.</li> <li>- Control político importante de la organización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los servicios públicos son entidades colectivas.</li> <li>-Los oferentes son únicos y no entidades colectivas.</li> <li>-No existe exclusión en el uso de los otros servicios.</li> <li>-Dificultad para estimar y alcanzar un intercambio equilibrado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los grupos de interés son numerosos y no siempre pueden ser valorados.</li> <li>-Las relaciones no siempre son comerciales.</li> <li>-Fuerte implicación personal a menudo.</li> <li>-Las negociaciones son colectivas, no individuales.</li> </ul>

Fuente: Pasquier y Villeneuve (2012).

Como en todas las nuevas disciplinas, el marketing como perspectiva enfocada dentro de las organizaciones públicas ha tenido sus detractores, que criticaron y siguen criticando que invada la privacidad de los consumidores, así como que consideran que es una perspectiva, según ellos, inmoral y un obstáculo para las innovaciones en el Sector Público. Esta argumentación se basaría en la mítica imagen estereotipada que asocian en el sector privado: generación de demanda de productos milagro, por ejemplo, por la atribución del propio marketing de conseguir el éxito de cualquier producto, servicio o persona *mediante el empleo de sus poderosas técnicas* (MEDINA, 2010: 33). Algunas objeciones que se interponen en el marketing que se aplica en el gobierno ilustrarían la dicotomía existente entre las orientaciones a los beneficios y la orientación pública de los gobiernos (BUURMA, 2001):

- *El gobierno tiene el monopolio:* aunque tiene el monopolio, también implementa herramientas de marketing pero no para vencer la competencia, sino para

promover el intercambio, ya que los clientes pueden disponer de otras alternativas a su alcance.

- *El ciudadano es mucho más que un consumidor*: los ciudadanos toman parte del proceso político con el voto, y algunos de ellos también participan en el desarrollo de políticas en gobiernos participativos. Las decisiones políticas y públicas quedan legitimadas en estos términos.
- *El gobierno es mucho más que un proveedor de servicios*, ya que estos son una pequeña parte del papel que tienen las políticas públicas. El producto raramente toma forma con la demanda de los consumidores y acostumbra desarrollarlos sin demanda.
- *Los bienes colectivos son gratuitos*: el comportamiento social es un objetivo principal del gobierno municipal más que la propia compensación de los costos.
- *Los funcionarios no tienen vinculación comercial*: esto requiere un cambio en la cultura, actitud e métodos de trabajo.
- *Marketing organizacional y plan estratégico de marketing*.

Además de este planteamiento, hay que incidir en el error de auto-percepción que puede originarse en los mandos políticos al abordar diversas políticas públicas y que les pueden llevar a considerar las cualidades mejores de lo que en realidad son, o la trampa del éxito, que pueden provocar la aceptación temporal de algún servicio público, que no significa que sea ideal para futuras generaciones de ciudadanos (*e.g.* valorar la calidad y éxito de una acción pública únicamente en términos de participantes). Además, también es preciso señalar a todos estos factores que en algunos contextos la competencia sea limitada o exista un monopolio natural por parte de la AP, así como que se puedan diferenciar, en estos casos, una participación institucionalizada de diálogo que no está condicionada a otro tipo de participación como en el diseño de programas. Del mismo modo, sería necesario contraponer el argumento de que los gobiernos desarrollan servicios públicos sin demanda, pues se trata de un razonamiento inexacto, ya que éstos (por concretar un ámbito sectorial, sería el de los SSM) están ligados a demandas de actuación y son la expresión de un problema o necesidad social y de la valoración político-ideológica. Además, entendida esta obligación por las presiones y críticas hacia el EB, las exigencias en la reducción del papel del Estado en la vida individual de los ciudadanos, las tendencias de eficacia económica y externalizaciones a través de entidades sociales y Tercer Sector en general (CHÍAS, 1995) y las especificaciones legislativas que impiden que se puedan desarrollar programas o actividades sin programación y planificación previas.

Algunas herramientas de marketing en el Sector Público (BUURMA, 2001) son: *a)* la diferenciación de los actores involucrados en el proceso y sus intereses; *b)* el empleo del *marketing mix* para combinar y administrar los niveles de calidad; *c)* la segmentación del mercado y anticipación a los patrones de una necesidad; y, *d)* la creación de un sistema de información de marketing y de organización de la estrategia. Pero estos instrumentos deberían ser complementados, según Buurma (2001), con la puesta atractiva del marketing de políticas públicas comparadas con esos métodos, pedir a los ciudadanos que contribuyan a los efectos de los deseos expresando la calidad de la sociedad en sus negocios y dirigir el comportamiento de la sociedad en línea con las políticas públicas. El marketing no es una operación del gobierno, sino una parte fundamental en la determinación de la estrategia del mercado en el que opera, con qué productos y para quién y tiene que estar siempre condicionado por los mecanismos democráticos y los objetivos políticos. De la misma manera que las empresas lucen sus productos a los



clientes, los municipios en sus webs institucionales muestran sus rincones idílicos y sus productos más representativos (festejos, oportunidades de ocio y de vida, fomento de emociones). Sus webs son la primera impresión que causan en los ciudadanos y son escaparates para competir entre ellos.

El MP permite que las organizaciones de este sector puedan responder con los programas a las necesidades de los ciudadanos-votantes<sup>193</sup> (que tienen mayores expectativas de los organismos públicos), pero se olvidan de las dificultades de implementación que se vertebran en las faltas de financiación y en la existencia de trabajadores públicos sin visión de marketing, porque los resultados no se miden en la consecución de beneficios<sup>194</sup>, sino en la satisfacción de demandas del ciudadano o el beneficio social a largo plazo. Teniendo en cuenta las apreciaciones de McGuire (2001), los servicios públicos son principalmente ofrecidos por los organismos públicos tradicionales, aunque en su diseño también participan una red compleja de actores públicos, privados y entidades del Tercer Sector, especialmente si se trata de la prestación de servicios sociales (se pasa de una concepción orgánica/subjetiva a otra objetiva/funcional).

La estrategia de marketing a nivel de segmentación del público en este sector es diferente, si bien se seleccionan determinados segmentos de población, se debe ofrecer un cierto grado de respuesta administrativa para todos ellos y adaptar los servicios a sus mercados, porque no se puede despreciar a ningún grupo de interés, ya que todos son los consumidores potenciales, y predomina el interés general. A pesar de ello, no todo es pesimismo, ya que las técnicas de marketing pueden ofrecer servicios más adecuados a las demandas latentes. En cualquier caso, las organizaciones no deberían predeterminedar recursos en base a estas demandas guiándose por quejas y protestas ciudadanas únicamente (espontáneas e impulsivas, en la mayoría de ocasiones) porque es posible que se obtengan resultados impredecibles y arbitrarios que no ayuden a estudiar las tendencias sociales, sino *instantes sociales* cortoplacistas.

En este sentido, Wæraas (2008) se preguntaba en base a la multitud de *stakeholders*, si con la aceptación del marketing en los servicios públicos las organizaciones deberían mantener su estatus tradicional. El autor revelaba que las organizaciones públicas se beneficiaban de las herramientas de marketing, pero esta dimensión de marca (diferenciación e identificación) e imagen es vista desde otra perspectiva diferente a la de las firmas públicas. Las organizaciones públicas aplican valores inconscientes generados en la sociedad y a su vez, se ven inmersas en la formación de identidades contradictorias, por lo que los gestores de las mismas deben de construir una imagen de organización sólida y valorada internamente. Pero de todos los ámbitos de la estrategia de marketing, sin duda, en el Sector Público la fijación del precio es lo más complicado, al consistir en comparaciones de bienes de mercado.


En el cambio de siglo, con las desigualdades sociales y la multiplicación del espectro social de personas con menos recursos, muchas entidades y organismos públicos están

---

<sup>193</sup> También entendidas no sólo en su ámbito comercial, sino como voluntad de comunicar ideas, beneficios y valores sobre productos y servicios que el Sector Público tienen que ofrecer como garante democrático (PROCTOR, 2007).

<sup>194</sup> Un trabajo de Morgan, Slotegraaf y Vorhies (2009) estudiaba la relación entre las técnicas de marketing (detección del mercado, CRM, gestión de la marca y otras capacidades complementarias) y los beneficios finales de las empresas, contando con una muestra de más de medio millar de firmas. A pesar de obtener resultados dispares según la herramienta de marketing vinculada, los autores confirmaban que existían evidencias que conectaban el marketing con los beneficios empresariales, y reivindicaban la construcción de conocimiento del mercado en las empresas para maximizar su actividad.

El MP permite legitimar la toma de decisiones que son criticadas por la sociedad, por ejemplo, en la actualidad con el cambio de las competencias municipales de los servicios sociales, pues *impulsa determinadas políticas o estrategias organizativas haciéndolas comprensibles y consiguiendo el apoyo y cooperación de aquellos que deben trabajar conjuntamente para producir el resultado esperado* (MOORE, 1998: 257). Se basa, pues, en crear y consolidar las bases de este tipo de decisiones políticas y legislativas para que la opinión pública las valore y perciba como las mejores opciones (ver Gráfico 9.1), aunque también puede generarse otra concepción: la AP tiene en cuenta el *interés general* de la sociedad y los *beneficios* a largo plazo, mientras que el marketing estudia las necesidades concretas del individuo y los *beneficios* a corto plazo (que no supone crear servicios para individuos *per se*, sino que se basa en el compromiso de ofrecer soluciones adecuadas a los gustos de los diferentes ciudadanos<sup>195</sup>, si bien estos mismos intereses tampoco son estáticos y responden a tendencias sociales).



El diagrama muestra la interrelación entre seis sistemas de la cultura política, organizados en una estructura de red:

- Sistema ideológico (las ideologías)** (arriba izquierda)
- Sistema social o comunitario** (arriba centro)
- Sistemas psicológicos (opiniones/actitudes)** (arriba derecha)
- Sistema de opinión pública (el público)** (centro)
- Sistema cultural (la cultura)** (abajo izquierda)
- Sistema político (el poder)** (abajo centro)
- Sist. comunicacional (informaciones)** (abajo derecha)

Las conexiones se representan mediante flechas:

- Flechas horizontales dobles entre los sistemas de la fila superior y la inferior.
- Flechas diagonales dobles entre los sistemas de la fila superior y la inferior.
- Flechas verticales dobles entre los sistemas de la fila superior y la inferior.
- Flechas diagonales simples que convergen en el **Sistema de opinión pública (el público)** desde los sistemas de la fila superior y divergen hacia los sistemas de la fila inferior.

El contexto político enquistado en la AL y el grado de identificación política deja poco margen de opinión autónoma a los ciudadanos y ésta se reduce al apoyo o no apoyo de este cambio legislativo en el marco económico según las consignas presentadas por los partidos políticos. Por ello, se equipara la gestión de los asuntos públicos con la de los asuntos políticos de una corporación para lograr que su poder aumente de forma estratégica (ELIZALDE, 2009). Es interesante reflejar aquí, no sólo este apunte, estudiado

198

sobresalientemente por otros académicos (Máiz, Márquez Cruz, Cazorla, *etc.*), si no el hecho de que los ciudadanos eligen a sus representantes políticos por las similitudes en lo que ellos conciben como ejemplarizante y lo que prima en su escala de valores y las emociones, no simplemente por las ideas políticas (MONZÓN, 1996; GOMÁ, 2009; ARROYO, 2012), por lo menos antes de que se demuestre el realismo político (que las creencias y valores exaltados durante la campaña puedan cambiar en el momento de gobernar debido a un interés exclusivamente electoral). Por ello, *la manipulación no genera rechazo, antes bien adicción, puesto que proporciona felicidad: la felicidad de los clientes de los grandes almacenes y de los compradores de los bienes de marca* (NIETO, 2008: 55).

Por todo ello, se puede asociar el MP como una herramienta novedosa de la propia AP, en tanto en cuanto la aplicación de las 7 Ps permite obtener datos e informaciones que no habrían sido posibles alcanzar con las técnicas tradicionales marcadas por la burocratización de los entes públicos (o el mantenimiento de los tradicionales gabinetes de comunicación limitados a la comunicación política): a) la determinación de los mercados meta y el *target* de un servicio concreto; b) la imposición de precios o tasa públicas; c) la *servucción*<sup>196</sup>; d) el diseño las campañas de comunicación institucional y marketing (calendarios, folletos, concursos, publicidad *etc.*); e) la gestión de los establecimientos y locales públicos de los ayuntamientos; f) la valoración de las informaciones, encuestas, sondeos, tendencias sociales, entre otros, susceptibles de ser de interés en las CCLL en tanto en cuanto perfilan a los propios ciudadanos (y ayudan a entender el mercado local de la AP); g) la proposición de líneas de dirección a los trabajadores públicos en función de los resultados obtenidos; y, g) el marco de controles de calidad de los servicios.

### 3. PROCESO DE CREACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO

Es posible definir los servicios como *la actividad o una serie de actividades de naturaleza más o menos intangible que, por regla general, aunque no necesariamente, se generan en la interacción que se produce entre el cliente y los empleados de servicios y los recursos o bienes físicos y/o los sistemas del proveedor de servicios, que se proporcionan como soluciones a los problemas de los clientes* (GRÖNROOS, 1994b). En un primer momento, los servicios formaban parte del valor añadido de los productos que permitían mejorarlos para el cliente, posteriormente fueron una utilidad en sí misma —transportes, alojamientos, comunicación entre el oferente y el cliente—, para considerarlos ahora como el elemento central inherente del intercambio público<sup>197</sup> (CHÍAS, 1991).

Pero en el Sector Público, empero, los servicios tienen unas características inherentes a su condición pública (MCGUIRE, 2001) y se basan en los valores sociales como indicadores de las demandas, el consumo colectivo —y los beneficios individuales—, así como la responsabilidad pública derivada de los principios de continuidad y regularidad en su prestación. Estos servicios suelen ser de interés general y se caracterizan por tres principios que definió Chevalier: de igualdad (valorar los efectos externos producidos en

<sup>196</sup> Concepto que será desarrollado en mayor amplitud en sucesivas páginas.

<sup>197</sup> Compuesto por el intercambio monetario (pago de impuestos y cotizaciones obligatorias para el ciudadano de acuerdo con una legislación contributiva establecida como consecuencia de una política fiscal y social), de servicios (el Estado actúa mediante la figura del *prestador* de servicios de utilidad para los públicos destinatarios) y los nuevos intercambios generados con la comunicación pública.

los *no usuarios*), de continuidad y de movilidad (debe adaptarse continuamente a las necesidades del público). Son de interés general porque son independientes del mercado y se asegura su continuidad aunque sean deficitarios.

Desde el ámbito jurídico, el servicio público puede ser definido como *la actividad de la AP realizada de forma continua y regular que satisface una necesidad general considerada esencial para el funcionamiento de la sociedad*<sup>198</sup> que asume el carácter instrumental o servicial de la AP. Sin embargo, existen dificultades para ofrecer un concepto ampliamente aceptado de servicio público porque, como enumeraba Parra Muñoz (CARBONERO GALLARDO, 2010): *a)* no existe un concepto legal unitario, delimitado y preciso; *b)* confusión terminológica y diversidad de actividades consideradas servicio público que disponen de reglas específicas y diferentes entre sí; *c)* confusión legal y doctrinal entre servicio público y el ejercicio de actividades económicas por las AAPP; *d)* hipertrofia de las actividades consideradas y amparadas en el concepto de servicio público y su regulación legal; *e)* revisión de la noción tradicional de servicio público; y, *f)* carga ideológica que subyace en las nociones de servicio público y dialéctica política. Villalba Pérez (RUIZ OJEDA, 2010) aportaba, en este sentido, la existencia de un inmovilismo motivado por la amplia concepción de servicio público, la limitación de la implicación del ámbito local y la previsión del legislador en busca del equilibrio entre la aplicación normativa sobre las competencias y el derecho de los ciudadanos a recibir los servicios.

Desde el punto de vista del marketing, el interés general del servicio público es el punto fundamental que lo diferencia del privado y lo caracteriza a la gestión pública del mismo, porque la AP al estar al servicio de todo el colectivo ciudadano, debe cumplir el principio de igualdad y no puede crear modelos excluyentes y servirse de la segmentación para crear prioridades (CHÍAS, 1995; GUTIÉRREZ Y JORGE, 2008). Algunas características específicas de los servicios (LÓPEZ Y GADEA, 2001: 118-119) son: *a)* el objetivo final de un servicio público es maximizar el interés general (el bien público), cuya concreción o precisión siempre es materia opinable; *b)* las AAPP han de garantizar la igualdad y la equidad en la prestación de los servicios públicos (igualdad de trato y distribución); y, *c)* en el Sector Público, los servicios se ofertan en régimen de monopolio u oligopolio.

En definitiva, perdura una *ausencia del veredicto del mercado* (GUTIÉRREZ Y JORGE, 2008) por la carencia de un precio para el servicio dirigido a un público cautivo (y para algunos servicios, la actuación pública es represiva o coercitiva) que dificulta la utilidad de los mecanismos de mercado para aplicarlos a los servicios públicos (SANCHO ROYO, 1999; GUTIÉRREZ Y JORGE, 2008). Asimismo, la demanda de servicios públicos se deriva de decisiones originadas en procesos políticos de representación y deliberación (MCGUIRE, 2012). En el ámbito concreto de las AALL, el estudio de los servicios públicos municipales es una disciplina excesivamente heterogénea y difícilmente encuadrables en el mismo plano de estudio (ASENSIO ROMERO, 2008).

Pero, ¿cómo se determinan los servicios? ¿Hay algún proceso o principio específico que regule su creación dentro de las organizaciones públicas? Partiendo de la propuesta de Chías (1991) se podría entender el proceso de creación de un servicio público en base al concepto de necesidades sociales, que se organizan en cuatro fases concretas: *a)* *conceptualización*; *b)* *estructuración*; *c)* *comercialización*; y, *d)* *prestación del servicio*.

---

<sup>198</sup> COSCULLUELA MONTANER (2014: 595).

Chías enfocaba la primera fase del *proceso de creación de un servicio público* tratando el enfoque del concepto empresarial o de *prestador* de servicios y el de la determinación del público objetivo (demanda). Se trata de las dos variables primarias que permitirán estructurar el ámbito de los servicios a ofertar<sup>199</sup> en el futuro por las organizaciones públicas (y privadas). En relación a la determinación del público objetivo, la *segmentación del mercado*<sup>200</sup> no es un valor excesivamente determinante en el caso de las AAPP, porque los organismos no pueden emplearla como una fórmula de actuación excluyente, aunque sí como un ámbito informativo para determinar su realización (los usuarios directos de los servicios y el resto de la ciudadanía en su conjunto). En base a este principio, esta segmentación en los SSM se puede efectuar según criterios de edad (dando lugar a una gama de servicios públicos orientados a diferentes edades), precio (baremos e intervalos que permiten estructurar los beneficiarios de los servicios públicos) o de clase social (en esta variable radica la razón de ser de muchos de los SSM).

Los servicios sociales públicos son ofrecidos en base al conocimiento de una necesidad o preferencia social que se incluyen en la agenda de actuación pública. Este conocimiento de la realidad social parte de información estadística ofrecida por organismos estatales, y en un nivel inferior al deseado, dominan las entrevistas espontáneas con los servidores públicos (trabajadores sociales en mayor proporción) al propio usuario del servicio. Es posible agrupar estas necesidades sociales (MENY Y THOENING, 1992) en: a) *necesidades normativas* (líderes políticos o expertos en la materia); b) *necesidades detectadas* a través de procesos de investigación social; y, c) *necesidades colectivas* detectadas a partir de la comparación de la situación de dos grupos sociales o dos zonas geográficas (SANCHO ROYO, 1999).



Fuente: Asensio Romero (2008: 100).

<sup>199</sup> Chías (1991) clasificaba la oferta de servicios en: a) *básicos* (aquellos que completan lo que busca el cliente); b) *periféricos* (el cliente puede comprarlos como consecuencia de su presencia en la empresa que tiene el servicio de base); c) *de base derivados* (no es necesario ser usuario del servicio de base para ser usuario del mismo); y, d) *complementarios* (se suman a la oferta anterior para complementarla y diferenciarla de los competidores inmediatos).

<sup>200</sup> Se trataría de clasificar el colectivo de potenciales usuarios en grupos homogéneos y de características determinadas con cierto grado de similitud, para ofrecer una respuesta administrativa válida para todas ellas. Chías (1991) determinaba hasta tres fases en el proceso de determinación del público objetivo: comprender el mercado potencial, segmentar el mercado de forma específica y seleccionar el público objetivo valorándolo en base del volumen de recursos necesarios. Además, Proctor (2007) establecía una tipología de los procesos psicológicos de los *stakeholders* en: exigente y vocacional (se requiere de claridad, especificación), expresivo y animado (son accesibles a expresar sus inquietudes y permiten enfocar los objetivos), ultrasociables (en realidad intentan tomar ellos mismos las decisiones) e impasivos (dificultan la comprensión de sus valoraciones).



Con este fin, el proceso permitiría proponer desde la perspectiva del análisis de la realidad social, de investigación de mercados (en principio se consideraría en este aspecto el estudio de consumidores, los segmentos de mercado, los entornos o las tendencias y, más propiamente dicho, los criterios políticos), del comportamiento de públicos y de evaluación general y específica de la actuación pública (ver Gráfico 9.2).

Así las cosas, la realidad social es cada vez más compleja y las organizaciones públicas deberían incorporar en el estudio del entorno público el análisis de los sistemas particulares de organización, control y dirección que, según Parra Muñoz (CARBONERO GALLARDO, 2010), ha influido en la *hipertrofia* del ejercicio de las actividades económicas consideradas de servicio público. Para ello y en el ámbito de los SSM (donde predomina la atención a las mujeres víctimas de violencia de género, a los niños, a ancianos y a las personas en riesgo de exclusión social), es fundamental tener una perspectiva precisa de las necesidades de la población y los condicionantes que configuran nuevas realidades sociales. Se requiere de un estudio de mercado (técnicas de investigación ciudadana); es decir, que los ciudadanos aporten su opinión, para comprender las necesidades inmediatas y sea posible contribuir a la mejora de la intervención social desde esta perspectiva de diálogo.

Tabla 9.2: Diferencias entre el sector de producción de bienes y el sector servicios

Características	Producción de bienes	Sector servicios
Grado de apreciación	Tangibilidad del bien	Intangibilidad del servicio
Diferenciación	La producción de bienes es homogénea	Los servicios son heterogéneos
Fases de desarrollo	Producción y distribución separada del consumo	Producción, distribución y consumo: son procesos simultáneos
Materialización	Producción: un elemento físico	Servicio: una actividad o proceso
Localización de la creación de valor	El núcleo de su valor se produce en la fábrica	El núcleo de su valor se produce en la interacción prestatario-usuario
Participación en la producción	Los clientes no participan en el proceso de producción	Los clientes participan en la producción
Posibilidad de almacenaje	Puede ser almacenado	No pueden ser almacenados
Transmisión	Se transfiere su propiedad	No se transfiere la propiedad

Fuente: Grönroos (1994b).

El proceso de *estructuración del servicio* se basaría en el establecimiento de la clasificación de los servicios públicos necesarios para aplicar e implementar la respuesta de la organización en sus clientes. Con ello, la oferta de servicios formaría el conjunto de servicios coordinados y cada uno de ellos dispondría de una identidad propia. Supondría una oferta conjunta que debe estar coordinada, y se estructura alrededor de un servicio básico, que permite suponer la utilidad pública que se ofrece al ciudadano y los servicios complementarios (SANCHO ROYO, 1999). que se estiman en función de los recursos disponibles y ayudan a valorar la diferenciación de la oferta del servicio (CHÍAS, 1995).

También contribuyeron Zeithaml y Bitner (2002) a esta distinción de servicios y productos (ver Tabla 9.2). Sus elementos diferenciadores se explican desde: *a)* las perspectivas de la intangibilidad (los servicios son acciones y no objetos; con este factor se encontraría la primera dificultad de objetividad a la hora de entender la calidad del servicio); *b)* la heterogeneidad (son variables y características intrínsecas que explican que nunca se van a poder prestar dos servicios iguales, porque se adaptan a la demanda que se presta a los ciudadanos); *c)* la producción y consumo simultáneos (el cliente al involucrarse interfiere en el proceso de producción); y, *d)* la dimensión de caducidad (no hay posibilidad de almacenarse, preservarse ni revender los servicios). La introducción de herramientas que aplica el MP contrarresta la intangibilidad y heterogeneidad que los impide evaluar.

En la segunda fase del proceso de creación de servicios entra en juego el concepto revolucionario de *servucción* (EIGLER Y LANGEARD, 1989), basado en la producción y diseño de la capacidad de prestación de servicios al cliente *de forma artesanal* (CHÍAS, 1995) en base a la información previa, con el fin de adaptarse a la demanda de la ciudadanía y a las características del entorno donde se desarrolla la prestación. Los criterios deseables para valorar el diseño de los servicios son los recursos materiales, humanos, económicos y el diseño de proceso y actuación. Además, el servicio como producto de la interacción de los clientes, empleados y demás personas del ambiente, también marca la calidad, el esfuerzo y su tiempo.

Las decisiones de consumo y *comercialización del servicio* están adaptadas en torno al precio y pago del servicio, la existencia o no de intermediarios (deberán aportar valor añadido, algunas iniciativas relativas a la reorganización del servicio como la desconcentración o la descentralización) y al abordaje del diseño del servicio y de la estrategia de comunicación, que se relacionan con el sentido que debe de tener toda la organización para entablar un debate público orientado y para incrementar la confianza del ciudadano en el funcionamiento de la acción administrativa, así como evitar que el debate político se encierre en círculos político-periodísticos (CHÍAS, 1995). Hasta no hace mucho tiempo, no existía tradición en el diseño de servicios y política de comunicación.

Las organizaciones públicas tienen dificultades para crear estrategias basadas en el precio (ver siguiente capítulo), como el grado de obligatoriedad en el consumo del servicio por razones legales (recursos financieros disponibles en función del tamaño poblacional) o de hecho, el tipo de servicios deben tener un costo relativamente bajo (fijar una política de precios públicos) para garantizar el acceso a los ciudadanos de menor renta y mayor necesidad (más aún en la situación particular de los SSM), los costes de transacción asociados a la fijación de precios y a la recaudación de los mismos no debe ser muy elevada (SANCHO ROYO, 1999). La importancia de la fijación de los precios es una información determinante para ambos implicados en el proceso transaccional, especialmente por la percepción que alcanzan éstos para situar el valor de los servicios

como una percepción de los ciudadanos. El precio no es ponderable en términos económicos únicamente; predominan costes de otra naturaleza marcada por las molestias, el tiempo, hábitos o costumbres de cada ciudadano asentadas en el subconsciente (ASENSIO ROMERO, 2008).

Tabla 9.3: Tipos de empresas de servicios

Las antiservicios	Las no servicios	Las servicios mental	Las servicios cada día
se caracterizan por la falta de orientación hacia el cliente o el propio personal de la organización	están al servicio de los componentes de la empresa y la obligan al mercado a coger lo que hay	son empresas que venden un servicio y luego éste no se encuentra en la realidad cotidiana	buscan fidelidad con los clientes porque entienden que las compras repetitivas en un contexto competitivo son las que determinan la calidad del servicio

Fuente: elaboración propia basada en Chías (1991).

La última fase del proceso para la *prestación del servicio* en el desarrollo de los servicios públicos está determinada por el marketing interno<sup>201</sup> (programa dirigido a alcanzar una cultura organizativa orientada al mercado) y el control de calidad que se concibe como la antesala de la satisfacción del ciudadano (GUTIÉRREZ, CUESTA Y VÁZQUEZ, 2008; GUTIÉRREZ Y JORGE, 2008). Parasuraman, Zeithmal y Berry (1988), pertenecientes a la escuela americana de marketing de servicios, desarrollaron el concepto de control de calidad como un modelo de referencia para posteriores estudios y subrayaron cinco problemas de disfunciones entre las expectativas y las percepciones (*Teoría de la discrepancia*): entre las expectativas del usuario y la percepción de la dirección de la organización, entre la percepción de la dirección y las especificaciones de calidad del servicio, entre las especificaciones de calidad del servicio y la prestación real, entre la prestación del servicio y las acciones de comunicación externa, entre la percepción del servicio y el servicio esperado.

Por su parte, Grönroos<sup>202</sup> (1994b), de la escuela europea de marketing, relacionaba la calidad con la imagen del servicio experimentado en el resultado de la valoración de las dimensiones técnicas o de resultados y la funcional o la relacionada con el proceso. Teniendo en cuenta el servicio, los organismos públicos deberían de definir la demanda del mercado para poder marcar las provisiones del servicio. Entre las consideraciones que marcaba Proctor (2007) sobre la definición de la demanda destacarían el horizonte temporal, el coste (una gran demanda, exige un gran coste), la sofisticación técnica (las personas se deben sentir cómodas con la técnica empleada) y la fecha en la que podría ser empleada. En este sentido, sería fundamental conocer el entorno intercultural y social con

<sup>201</sup> Esta perspectiva se basaba principalmente en enfocar el trabajo de marketing no sólo en los usuarios o consumidores, sino en otros consumidores que son más importantes: los propios trabajadores. En este sentido, el marketing interno trataría de satisfacer los deseos y necesidades de los *clientes internos*.

<sup>202</sup> Además, enumeraba los seis criterios de la buena calidad percibida: profesionalidad y habilidad (la resolución profesional de los problemas de los clientes), actitud y comportamiento (preocupación por los intereses del cliente), accesibilidad y flexibilidad (preparación para ajustarse de forma flexible a las demandas y deseos de los clientes), restablecimiento (cuando algo vaya mal, el proveedor de servicios tendría que mantener presentes los intereses de los clientes) y reputación y credibilidad (el proveedor suministraría un nivel de actuación y un conjunto de valores que podían ser compartidos por los clientes).

el fin de diseñar los servicios sociales más adecuados. Algunas de las líneas de trabajo han sido especificadas en Rodríguez Cabrero (2011): porcentaje de población extranjera en los centros penitenciarios, el tipo de familias monoparentales y sus diferencias de género, el desconocimiento de los servicios sociales por parte de determinada población, la comunidad gitana, *etc.* Asimismo, Sancho Royo (1999) listaba los factores de calidad de los ciudadanos que determinaban el criterio de calidad de los servicios públicos y que Gutiérrez, Cuesta y Vázquez (2008) agrupaban en tres bloques (técnicos, funcionales y generales): accesibilidad al servicio, nivel de comunicación, capacidad de respuesta, seguridad y aspectos tangibles, comprensión administrativa, competencia del personal, cortesía y amabilidad del personal, receptibilidad del servicio, credibilidad en la prestación, formalidad y responsabilidad.

#### 4. LOS LÍMITES DEL MP EN LA AL

Algunos síntomas de los primeros estudios en la área de los servicios públicos fueron los de la *European Institute for Advanced Studies of Management* en Bruselas (1975). Dos años después, en la ciudad francesa de Aix-en-Provence, el *Institute d'Administration des Entreprises* inauguró dos talleres similares, y en el Reino Unido, otros dos años después, la *London Business School* hizo lo mismo. La AMA, en 1980, organizó un congreso que marcaría el inicio del interés mundial sobre el marketing de servicios (GRÖNROOS, 1994a). El marketing relacional (una nueva variante que se aproximaba con mayor exactitud a la actividad que desempeñaban los organismos públicos en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos) significaba que la empresa empleaba una estrategia de marketing que se proponía mantener y aumentar las relaciones continuas con los clientes, ya que se había comprobado que aunque las ventas seguían siendo el objetivo principal, era menos costoso mantener a los clientes fieles que introducir a otros nuevos, ya que las opiniones de los primeros podían atraer a otros nuevos.

Aunque la obtención de nuevos clientes sigue siendo importante, el principal interés estratégico es vender *para* los clientes exigentes con los servicios y no *a los* clientes. En el caso de los servicios públicos, aunque su gestión no es muy diferente de la de los servicios proporcionados en el sector privado, requiere adaptaciones en la gestión tradicional a la vez que estos servicios podían beneficiarse de los poderes exclusivos del gobierno que apuntaba Stiglitz (2002): decretar impuestos, prohibir ciertos hábitos o consumos y la coerción. Del mismo modo, también surgirían otros límites implícitos a esta ventaja principal y otro problema derivado de la mejora del compromiso entre el gobierno y los ciudadanos, que reducirían la capacidad de actuación del primero (los costes y beneficios son asumidos por los diferentes individuos). En especial, es la visión que se obtiene del sector privado: el proceso de condicionamiento, la persuasión<sup>203</sup>, la repetición sistemática de un mensaje o la publicidad subliminal<sup>204</sup>. Y es que en el Sector Público, por su propia concepción de servicio de *por y para* el ciudadano, los estímulos externos de la percepción y las emociones que predominan en el sector privado, más

<sup>203</sup> Definida como la acción y el efecto de inducir a una persona a cambiar de opinión, actitud o conducta, mediante algún tipo de comunicación (TELLIS Y REDONDO, 2002: 124).

<sup>204</sup> La AGE inició un proceso completo de copago y supresión de la teleasistencia médica (que entraba con la LAPAD en el catálogo de servicios) en el último trimestre del año 2013, con duras críticas de la oposición al afectar a un servicio dirigido ampliamente a ancianos o personas con discapacidad que vivan solas o permanezcan solas la mayor parte del día. En Galicia, en noviembre de 2014, Bosch inició la comercialización del servicio con el establecimiento de un *call center* en Vigo e inició una campaña promocional con cuñas de radio y anuncios en otros medios que impulsaban el eslogan de: ¡Sólo 14,99! y subrayan que dan un móvil gratis para que sus usuarios estén comunicados con emergencias.

enfocados hacia la teoría del *neuromarketing* y el aumento de la demanda, llegarían a ser contradictorios. Así por ejemplo, Kaplan y Haenlein (2009a) revelaban desde la perspectiva del *marketing mix* que, aunque podía ser un recurso en alza en los últimos años, existían grandes desajustes en la concepción de las tradicionales 4 Ps.

A nivel particular y en base al análisis incluido dentro de esta investigación, los límites del MP en la AL estarían delimitados en tres evidencias principales: a) la incapacidad de los actores políticos en implicarse en los procesos modernizadores de la AP; b) la vida burocrática condicionaría a los empleados públicos a mirar con recelo al MP como instrumento de mejora de los servicios públicos; y, c) si bien se generan beneficios sociales y el Tercer Sector ha definido con mayor facilidad la integración de técnicas de MP en la AL, los resultados no se miden en torno a la satisfacción del ciudadano sino en los beneficios electorales y de conservación del poder local.

## 5. IDEAS FINALES

El concepto de intercambio como relación comercial y de confianza es uno de los factores más nombrados y que tienen en común todas las aportaciones relativas a la definición del marketing. La corriente de pensamiento en torno al intercambio se inició en la década de 1970 y es un factor fundamental en la adopción del marketing como filosofía integrada dentro del Sector Público. Este nuevo concepto de intercambio facilitaba la posibilidad de definirse como intercambio social, en donde había ausencia de lucro, como no ocurría con la dinámica empresarial tradicional, en donde jugaban el mismo papel las dos partes del intercambio. Por ello, el estudio de la figura del cliente para comprender las demandas y necesidades del mercado —en tanto que podía ser transacciones económicas o no— puede volcarse en la AP, si bien la figura del ciudadano como usuario ha sido pasiva y las demandas ciudadanas quedan supeditadas al cumplimiento de los objetivos financieros, a pesar de que la Gobernanza local ha buscado equilibrar este poder en las relaciones con la AP.

Estos estudios de intercambio permiten superar el modelo convencional de *marketing mix* y las 4 Ps (*Product, Price, Placement, Promotion*) de McCarthy, que ha dominado la perspectiva académica sobre marketing desde su aparición hace más de medio siglo. Este paradigma se compone de cuatro ejes por los que debe ser generada una oferta de bienes y servicios: producto (todo lo que se adquiere en un mercado para su consumo con el fin de satisfacer un deseo), precio (es lo intercambiado en la transacción y representa un carácter competitivo porque afectará a la demanda de los productos y servicios), distribución (es la variable que define donde se comercializa el producto que se ofrece y los canales logísticos y de venta) y promoción (asegurar que la audiencia de destino conozca la oferta).

Derivadas de estas teorías, Chías (1995) propuso el concepto de *marketing mix del Sector Público*, que asociaba de forma significativa este paradigma en el ámbito público, así como las 7 Ps del *marketing mix*, que incluían además de los cuatro elementos anteriores, las variables personas, pruebas físicas y procesos (*People, Physical Evidences, Process*), y se consideraban una alternativa adecuada para analizar la situación de los organismos públicos. En esto, el marketing de servicios emergió como un modelo orientado a las características de los servicios y se complementaba con la cultura organizativa de servicio que tomaba como punto de partida las necesidades de los ciudadanos.



Siempre ha sido un debate recurrente en el estudio de marketing la vinculación entre las instituciones públicas y el mundo de los negocios, indicando una transición positiva en la perspectiva empresarial dentro de las instituciones públicas. A este proceso desarrollado durante las últimas décadas se le dio el nombre de *marketización* en el Sector Público (que tuvo sus detractores por entender que se invadía la privacidad de los consumidores) e incluyó reformas que partieron de la perspectiva de los ciudadanos, como la mejora de la comunicación pública o la descentralización de servicios, por ejemplo. Se considera que en la mayoría de sectores está asentado como una herramienta indispensable y se caracteriza por (BUURMA, 2001): el gobierno tiene el monopolio y es mucho más que un proveedor de servicios, el ciudadano es mucho más que un consumidor porque participa en el proceso político, los bienes colectivos son gratuitos, los funcionarios no tienen vinculación comercial y el marketing se desarrolla a través de un plan estratégico. Sin embargo, el estudio de caso permite incidir en varios errores de auto-percepción, marcados por los mandos políticos por ser líderes del mercado de SSM en tanto que las políticas públicas les pueden llevar a considerar que son mejores de lo que en realidad son y los servicios públicos pueden seguir funcionando durante años sin ninguna modificación, a riesgo de que la demanda sea muy limitada porque responda a una necesidad concreta y local.

El MP como parte fundamental en la determinación de una estrategia de mercado tiene que estar condicionado por los mecanismos democráticos y los objetivos políticos, y permite que las AAPP puedan responder con los programas a las necesidades de los ciudadano-votantes, en tanto que las 7 Ps permiten obtener datos e informaciones que no habrían permitido ser analizadas con las técnicas tradicionales burocratizadas. La estrategia de marketing a nivel de segmentación de los ciudadanos en el ámbito público es diferente a la del sector privado, porque debe ofrecer un cierto grado de respuesta administrativa a las necesidades sociales, si bien no deben predeterminedar recursos en base a demandas ciudadanas inmediatas, sino que el proceso de la agenda pública y política permitiría perfeccionar los resultados y distinguir si se trata de tendencias sociales cortoplacistas, siempre y cuando los dirigentes políticos estén familiarizados con estos valores especialmente ahora, en donde las desigualdades sociales y la multiplicación del espectro social marcan el pulso al bienestar colectivo que las concejalías deben generar.

En tanto que en Sector Público generalmente se distribuyen servicios, en lugar de productos, es necesario delimitar el concepto de servicio, marcado por los valores sociales como indicadores de las demandas, el consumo colectivo y la responsabilidad pública y el derecho de los ciudadanos a recibir el servicio en base al principio de igualdad segmentando a la ciudadanía pero sin crear modelos excluyentes.

Según propuestas de Chías (1991), el proceso de creación de un servicio público en base al concepto de necesidades sociales se organizaba en cuatro fases concretas: la conceptualización (determinación de la demanda a través de la segmentación del mercado y los sistemas particulares de cada organización), la estructuración (clasificación de los servicios públicos con el fin de aplicar e implementar la respuesta de la organización en sus clientes a través de la *servucción* o diseño de los servicios públicos), la comercialización (vinculadas en torno a la fijación del precio y pago del servicio, existencia de o estrategia de comunicación) y la prestación del servicio (está determinada por el marketing interno, la evaluación y el control de calidad).

El marketing relacional como actividad que puede ser circunscrita en los organismos públicos, incide en la mejora continua de las relaciones con los ciudadanos-clientes, si

bien también surgen límites implícitos en la ventaja principal o el compromiso del gobierno para con los ciudadanos. En base al análisis incluido en el estudio de caso destacarían: la incapacidad que tienen los concejales en implicarse en la modernización de la AP, el recelo de los empleados públicos con el marketing y la medición de resultados, que no se mide tanto en torno a la satisfacción del ciudadano, sino a beneficios electorales vinculados a la conservación en el poder.



## LA APLICACIÓN DEL MP EN LOS SSM GALLEGOS

*El sabio no es el hombre que proporciona las respuestas verdaderas, es el que formula las preguntas verdaderas.*

—CLAUDE LÉVI-STRAUSS

Aquellos refraneros populares referidos a que el *tiempo pone a cada uno en su lugar* o que algo *habla por sí solo* pueden asociarse a todo lo que no debería hacerse en el Sector Público. Serían la cara opuesta al MP, porque no se puede dejar al azar nada; todo comunica, incluso *no comunicar* (ver Capítulo XI). Si realmente se cumplen esas premisas, es necesario dar a conocerlas o cuidar de que sean escuchadas, porque en este mundo de percepciones lo que un ciudadano advierta de la AP (y del gobierno) está fuertemente influida por otro tipo de factores y en muchas ocasiones los empleados y gestores públicos no son conscientes de los efectos que tiene la ausencia de información en los ciudadanos. La incursión de esta disciplina derivada de la NGP en las AAPP permite reducir esa brecha significativa entre la percepción ciudadana y los *outputs* sociales, porque aporta cercanía a los ciudadanos (y en concreto, los públicos objetivos y finalistas), las políticas y servicios prestados, y la imagen pública del gobierno local, a lo que contribuye muy decisivamente la publicidad institucional (RUIZ COLLANTES, PUJADAS, FERRÉS *ET AL*, 2009) (ver Capítulo XI).

En plena década de los 90, cuando el debate academicista giraba en torno a la *sociedad de la información*<sup>205</sup> y del *conocimiento*, Grönroos (1994b) trazaba un punto de inflexión en este tipo de estudios, e incluía un nuevo concepto, la *sociedad de servicios*, caracterizada por una competencia más dura y cuyas soluciones técnicas no eran universales para asegurar el éxito de este nuevo mercado. Así, los servicios son una manera de interrelación entre el marketing y la gestión, y suponen un verdadero reto para situar la estrategia de la orientación al cliente, usando los conocimientos que la organización tiene de su ciudadanía y sus necesidades, ésta puede desarrollar servicios que se adapten a ellas el máximo posible. En esa misma década, tras un proceso generalizado de modernización en el municipalismo mientras se generaba la *sociedad de servicios*, los gobiernos locales tenían que hacer frente a problemas de déficit público y la adopción de un papel más profesionalizado entre necesidades muy básicas y otras complejas que ponían en riesgo la suficiencia financiera en la prestación de servicios complejos y especializados.

Junto al debate de lo público y privado, entraba en juego una segunda confusión, el de los bienes y servicios y la inseparabilidad de la producción y el consumo como una distinción fundamental entre servicio procesado y manufacturado (GRÖNROOS, 2004; MCGUIRE, 2012). Parrado Díez (2015) expresaba que esta diferenciación entre productos y servicios era la posibilidad de distinguir entre la estandarización y la diferenciación. En

<sup>205</sup> Término acuñado por David Bell en 1973.

estos términos, sería una consecuencia de la imposición de una agenda de gobierno. Al uso, Asensio Romero (2008) establecía seis fases en el establecimiento de la agenda municipal que estarían fuertemente vinculadas con este diseño de servicios públicos municipales: *a)* planificación política (el cumplimiento del programa electoral que se asume tras las elecciones en el programa municipal); *b)* nuevas demandas ciudadanas (la planificación pública es flexible y a veces se incorporan demandas no previstas o puntuales); *c)* propuestas de otras administraciones (el ayuntamiento puede incorporar por voluntad propia o por imposición de otras AAPP otro tipo de iniciativas); *d)* situaciones de crisis; *e)* agenda mediática; y, *f)* factores aleatorios o fortuitos (fruto de la casualidad).

En los SSM, es necesario apuntar la fuerte dependencia de la competencia en áreas específicas y, en otras áreas, el monopolio absoluto que no permite a los ciudadanos elegir entre otras alternativas, especialmente en el ámbito de importancia social (dependencia, emergencia social, atención sociosanitaria, *etc.*). El estudio de la competencia en el Sector Público de los SSM no se justifica en la idea de establecer cuota de mercado, sino de preservar el bienestar de los ciudadanos y, con ello, mejorar la propia comunidad y obtener una utilidad colectiva o finalista considerando los recursos disponibles (CHÍAS, 1995). Que el *concello* no asuma de forma adecuada sus competencias, supone que las expectativas de los ciudadanos no se vean respondidas (y la eficacia de la actuación de determinados gobiernos y actores políticos), se incrementa la crisis de legitimidad del Estado y las instituciones públicas y posibilitan que recurran al mercado u otras organizaciones.

Como valor intangible y social que es, los denominados competidores se introducen en mercados, con pretendida voluntad de beneficio. Son *coparticipantes* porque influyen en la demanda de los SSM (*e.g.* residencias, centros de día, teleasistencia, atención domiciliaria) y posibilitan las capacidades hacia prestaciones más urgentes o necesarias en donde no existe ni beneficio ni competencia y actúa el Estado como último garante en la prestación de estas necesidades específicas. De forma simplificada, se pueden señalar ciertos aspectos que caracterizan a la gestión de los SSM:

- la oferta pública de servicios se hace sin competencia, por lo menos de competencia entre diversas ofertas simultáneas y alternativas como la que se produce en el mercado. La competencia que existe en el mercado de servicios públicos se produce por comparación externa (por ejemplo, a escala local con municipios vecinos) o cronológica y, en menor medida, con organizaciones privadas y de entidad social.
- los usuarios de los servicios públicos no coinciden siempre con los contribuyentes. En algunos servicios públicos el contribuyente es el ciudadano que paga por él en forma de impuestos y a veces paga como si fuera cliente de un servicio privado.
- el horizonte de actuación pública es temporal al estar sometido a los ciclos electorales. Se produce un veredicto indirecto sobre su bondad en forma de reelección o no de sus últimos responsables, en tanto que los trabajadores municipales o técnicos actúan según el dictado de normas administrativas y direcciones de criterio de mando jerarquizado (que no habrían de interesar a los usuarios).
- el entorno de actuación pública es siempre complejo, tanto en sus vertientes organizativas como por los diversos juegos de poder u de transacciones de intereses propios en la arena política. En el caso concreto municipal, es necesario señalar el asentamiento disperso de la población en los municipios rurales y la

fragmentación de la planta municipal debido al *inframunicipalismo*, es decir, municipios que no superan el umbral de los 5.000 habitantes, y que provocan desigualdades en la prestación de los servicios públicos locales (MÁRQUEZ CRUZ, 2006).

- los servicios públicos deben prestarse de forma transparente y con responsabilidad. Para ello los prestadores de servicios deben garantizar el derecho de los ciudadanos en recibir información veraz sobre los mismos, a ser consultados sobre ellos, evaluar los resultados de estos servicios y el derecho a reclamar, recibir una rectificación y, si es apropiado, una reparación.
- los servicios públicos han de ser simples y accesibles. Ello comporta, la inteligibilidad de los documentos públicos, la reducción de normas y reglamentos y la publicidad de los objetivos de la administración.
- el diseño de los servicios debe favorecer la participación y deben estar adaptados a los diferentes ciudadanos. Los ciudadanos deben participar en los procesos de mejora de los servicios públicos y estos deben comprender las necesidades de aquellos.
- los servicios públicos deben proporcionar confianza y fiabilidad. Los ciudadanos han de tener seguridad jurídica frente a las actuaciones de las administraciones y ésta debe ser clara en su funcionamiento ordinario. Si bien la legislación puede provocar una cierta inflexión en materia de MP, no lo limita.
- existe un complejo sistema de actores con distintos intereses en torno a las AAPP. En ocasiones estos actores entran en conflicto por contraposición de sus intereses, fundamentalmente porque coexisten una elevada heterogeneidad profesional y visiones corporativas. Es esta necesidad de satisfacer los intereses de los diferentes actores lo que sitúa a los servicios públicos en la lógica de la esfera política.

## 1. LA VARIABLE PRODUCTO EN LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Es ineludible tener en cuenta la gran diferencia existente en este enfoque del producto entre AP y sector privado, que es más favorable a proveerlos. Además, en la AP los productos y servicios son originados a través de fuertes demandas sociales (tras un largo proceso político y luego administrativo para poder proyectarlos) o incluso de agendas electoralistas y decisiones políticas (KAPLAN Y HAENLEIN, 2009b). La variable *producto* tiene un valor simbólico (y se puede generar sin una demanda concreta del mercado cuando los políticos buscan mejorar la popularidad). Por ello, quizás el factor más destacable es el hecho de que el objetivo de esta variable producto en el Sector Público es el de lograr dar un servicio de mayor calidad y no el de conseguir más usuarios, pues el objetivo de los productos y servicios de la AP no tienen ninguna utilidad si no están disponibles para los ciudadanos y se puedan adaptar a sus expectativas y prioridades.

Tradicionalmente en el mercado, las empresas privadas establecen un contrato social implantado por los clientes quienes siempre tienen la libertad de rechazar los bienes que le ofrece la firma y elegir otros que se adecúen mejor a sus preferencias. Sin embargo, en los servicios públicos y en concreto en los SSM, se trata de clientes cautivos a los que no les es posible elegir entre más firmas que las propias de los ayuntamientos, que compiten entre ellos por el bienestar del ciudadano. En este contexto, los datos e informes públicos son el mejor exponente para poder compararse entre ellos en términos de competencia. Además, en ciertos aspectos de los servicios públicos, la AP es monopolista y aplica dentro de sus parámetros —sin ser algunos entrevistados conscientes de ello cuando



rechazaban cualquier tipo de invasión— sus propios principios basados en la gestión empresarial y relacionados con el MP.

Sobre el servicio público ya se ha analizado su contexto en páginas anteriores, si bien desde la perspectiva del marketing, es interesante incidir en que, pese a ser visto como uno de los cuatro pilares del EB, el Sistema Público de Servicios Sociales es defendido a nivel general, pero a nivel particular la visión de la prestación del servicio entrañaba —o hasta hace unos años en los que la economía era más estable— grandes conflictos personales relacionados con el estigma social de *ser usuario de los servicios sociales*, puesto que la paradoja se encontraba en que los ciudadanos satisfacía sus necesidades por circuitos diferentes al de los servicios sociales, que podían ser entendidos como segundas oportunidades. Este tipo de acciones derivan de la beneficencia y produce todas estas situaciones de estigmatización social aludida a lo largo de este estudio. Estas ayudas económicas siguen perpetuando esta situación y la carencia de una escala estatal común que no acentúe este desequilibrio interterritorial y autonómico, y que fragmente la prestación en la gestión de los SSM. Y, aunque la LRBRL atribuye de forma ambigua a las EELL sus deberes competenciales, ninguna de las principales ciudades de Galicia desea perderlas.

Tabla 10.1: Clasificación de los servicios públicos

		Baja	Alta
Divisibilidad de la oferta	Alta	Correos	Policía Sanidad Educación Incendios <b>Bienestar social</b>
	Baja	Defensa nacional Política exterior	Parques Jardines Carreteras

Fuente: Subirats (1996: 21).

Basándose en la clasificación de Subirats (1996) (ver Tabla 10.1) sobre la categorización de la oferta de los servicios en la AP, se permitiría distinguir entre la divisibilidad de la oferta y la variación de la necesidad individual (demanda), en la que el bienestar local operaría en el ámbito de la gran divisibilidad de la oferta y alta variación de la demanda. Asimismo, se podría reconocer que gran parte de los SSM se elaborarían de forma directa y en tiempo real ante el ciudadano y con el ciudadano, si bien podían responder a un imperativo legal y serían requisitos necesarios para el acceso a otro servicio (*e.g.* la categoría de información y orientación que disponían las EELL y que en ocasiones serían un paso previo para el acceso a servicios sociales especializados de titularidad autonómica). Brugué y Gomà (1998) desarrollarían esta misma idea dentro de la responsabilidad de los gobiernos locales con el contenido de las políticas de servicios personales en la intensidad de protección y extensión de la cobertura.

De hecho, el trabajo de Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014), señalado anteriormente, daba cuenta del desconocimiento de la población acerca del contenido de los servicios sociales. Si bien existían anteriormente en las CCLL una tipología de ayudas

relacionadas con la cultura, formación, ocio o planificaciones gerontológicas y afines, en el imaginario colectivo, hablar de servicios sociales ahora es tratar los asuntos crónicos y de difícil solución a corto y medio plazo, como la teleasistencia, el alojamiento de personas mayores y/o dependientes que viven solas o la ausencia de ingresos en la unidad familiar para asumir los gastos más elementales (vivienda, manutención, *etc.*), entre otros. Asimismo, en este imaginario colectivo se han incluido ahora dos nuevos factores determinantes que no pasan por alto los sujetos entrevistados: el incremento exponencial de usuarios de capas sociales que nunca habían necesitado ayuda estatal y la inestabilidad vital de sus ciudadanos en protección o seguridad, como antes sí existía en la sociedad. Este componente negativo, determina que algunos entrevistados reconozcan que *hoy viene alguien por aquí que no tiene dinero para alimentar a sus hijos, pero mañana puedo ser yo*, por lo que el *concello* incide en generar estabilidad y confianza en la población local. Se ha roto esa *seguridad social*, pero parece evidente que los actores de la AL, en su sentido de representar a toda la ciudadanía, tampoco acotan o resuelven la referencia al colectivo poblacional.

### ***Monopolio local y colectivos prioritarios***

En el caos actual, algunos entrevistados confirmaban que era posible *recortar* en el departamento de servicios sociales a través de actividades socioculturales que se desplazaban a un segundo plano de prioridad —reconociendo no sólo la transversalidad de las actuaciones en la AL sino que, indirectamente, muchas acciones extendían las competencias mínimas municipales—, y la mayoría no admitía hablar de sectores prioritarios de actuación y perfil de usuario tipo atendido en servicios sociales porque remarcaban que la concejalía *tiene la puerta abierta a todos los vecinos*. Empero, es obvio que existen colectivos prioritarios<sup>206</sup> en cada uno de los ayuntamientos con actuaciones y programas específicos y exclusivos relativos a las necesidades sociales de cada una de las ciudades. Es el caso de las personas mayores frente a la familia o infancia, y que podrían tener una situación económica más estable que estas, si bien era un colectivo prioritario en todos los partidos políticos y sus respectivos programas electorales. Sin embargo, este envejecimiento de la población (ver capítulos III y IV) ha favorecido a desplegar una importante cartera de prestaciones destinadas a grupos de edad avanzada, e informes como el del Estado Social de la Nación (2015), elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, priorizaban estos segmentos de población, constatando que los servicios que sufren mayor retroceso son la ayuda a domicilio y los servicios sociales básicos, incluyendo la atención a la dependencia.

Ambos grupos, independientemente de su color político, destacaban el caos organizativo que había supuesto la reforma de la LRBRL 2013 y las graves consecuencias para la viabilidad de los servicios públicos en la concejalía durante la ejecución de un proceso temporal. Los ayuntamientos están desbordados ante el aumento de casos de emergencia social y los objetivos principales pasan por limitar su actuación, derivando en una gestión ineficaz generadora de dependencia económica pasando por la clarificación de su marco competencial. Gran parte de los entrevistados (técnicos, sobre todo)

---

<sup>206</sup> Varios técnicos *off the record* reconocieron que existen *targets* específicos de actuación e incluso mostraron a lo largo de las entrevistas las estadísticas internas de la concejalía que permitían reconocer que, efectivamente, pese al intento de repetición de la versión moderna del lema *desde la cuna hasta la tumba*, la transversalidad de los SSM en la AL con el fin de poder atender a toda la ciudadanía es un proceso muy complicado de aplicar, porque habría que trabajar en la prevención. Sin embargo, en estos momentos sólo se está atendiendo una parte de la intervención social, más próxima a la beneficencia o caridad que a un Sistema Público Servicios Públicos.

reconocían que se asistía más a una época benéfico-asistencialista enfocada en la centralización de competencias por parte de la AGE que a un reconocimiento o adscripción de derechos sociales en la ciudadanía. Eran los técnicos, especialmente los de formación tradicional en Trabajo Social, quienes lamentaban la falta de liderazgo y estrategia para mejorar la prestación de estos servicios públicos que, a su vez, se volvían insostenibles para la hacienda local.

En este caso, sería necesario señalar el protagonismo público en numerosas prestaciones sociales, aunque este monopolio público había dado paso a la competencia de operadores privados como fórmula de previsión de servicios del EB orientados a la asistencia social. Esta competencia municipal estaría cada vez más debilitada en la oferta de algunos servicios, porque suponía una gran planificación y responsabilidad de este tipo de servicios públicos en su mayoría de naturaleza intangible (y que obedecen a la necesidad de alcanzar el bienestar social). Partiendo de este supuesto, se podrían reconocer nuevas formas de miopía de marketing, como el fallo al considerar los cambios en el contexto social en el que se enmarcan los SSM (asincronía entre reforma de la AL, cambios de gestión de los SSM de poco calado porque no se acompañan en todos los niveles administrativos y un contexto profundo de crisis nacional).

El estudio del usuario de los servicios sociales es uno de los procesos más importantes para la programación de las prestaciones sociales y económicas de las AAPP. Las tendencias actuales apuestan por la coproducción con el usuario a través de relaciones menos estereotipadas y alejadas del procedimiento administrativo tradicional, como una interacción entre las dos partes de esta relación o intercambio, entre el personal en contacto con el público y los ciudadanos como *prosumidores* del servicio público, que son para la concejalía más importantes incluso que muchos servicios. El equipo de profesionales de las concejalías son a nivel micro las figuras principales en la observación y análisis de la información necesaria para poder compartirla y contrastarla. Por otra parte, también es necesario señalar que existe una importante producción de trabajos e investigaciones del ámbito académico y social destinada a ilustrar con carácter socioeconómico tanto a instituciones públicas como a entidades con o sin fines de lucro.

El interés por la publicación de este tipo de informes ha ido creciendo a medida que los problemas sociales se agravaban y eran estructurales. De los resultados de estos documentos se constataba la facilidad de acceso hacia la exclusión social y que ha sido un asunto destacado puntualmente por los medios de comunicación nacionales, en tanto que se incrementa la dependencia hacia los servicios sociales y la posible estigmatización derivada de esta asistencia. Las circunstancias sociodemográficas en las que la heterogeneidad de las demandas y el progresivo incremento de los extractos sociales abocados a la cronificación de la situación de dependencia pública limitan la posibilidad de establecer un servicio más individualizado o personalizado al ciudadano. Como factor público o a nivel electoralista, los entrevistados inciden en que el trabajo y la dirección de la concejalía tienen que estar dirigidos a la población en general y no a determinados subgrupos de personas, por lo que marcan una equivalencia irreal entre el público potencial (ciudadanos con necesidades homogéneas y, por tanto, con graves dificultades) y el universo total.

En la práctica existe esta segmentación local, que alcanza las cuotas de información municipal gracias al trabajo desempeñado por el personal administrativo cuando los usuarios acceden a los puntos disponibles, participan en las actividades municipales o presentan su caso ante las dependencias municipales (la dirección política de todos los

*concellos* recalca el valor humano e irremplazable de los trabajadores sociales como instrumentos de resolución de conflictos sociales). Asimismo, es absurdo totalizar estos servicios a una colectividad global, si ya la primera distinción que se produce en los servicios públicos ofertados está entre individuos usuarios directos del servicio (demanda individualizada) y la ciudadanía en general (demanda colectiva), que incluye a potenciales usuarios, aquellos que no siendo beneficiarios directos contribuyen con sus impuestos a financiar los recursos sociales y conozcan bien a qué se dedican los impuestos de todos.

A excepción de Vigo (en otra legislatura anterior y con otro gobierno local), ningún otro *concello* habría confirmado la contratación de una asesoría externa para el estudio de mercado de las necesidades y demandas sociales locales. Este estudio se haría de forma rudimentaria a través del personal de la concejalía (no por falta de voluntad o capacidad pero sí de tiempo), derivándose como uno de los elementos tangibles del servicio respecto a las expectativas generalizadas de calidad y fiabilidad de todos los aspectos del Sector Público. En este caso particular, la perspectiva técnica reconocía la importancia de las conclusiones obtenidas en tanto a la programación de la gestión de servicios sociales en años posteriores.

Sin embargo, el argumento mayoritario de los entrevistados, pese a las corrientes de cambio de la NGP, es que una necesidad local se resuelve en función del número de ciudadanos que recurren al servicio público, pues el MP está conceptualmente muy limitado en la dirección política y técnica de las 7 grandes ciudades gallegas. Es decir, las necesidades, en principio, se orientan exclusivamente al mercado en tanto que los SSM se conforman según lo que una mayoría de ciudadanos quiere, pero no se evalúa en mayor profundidad y se ignoran en ocasiones las preferencias de los usuarios (el concepto de *mercado como personas* de Chías cae en desuso para los entrevistados, ya que es valorado como un concepto más abstracto y, en ocasiones, tiene distintos significados), en tanto que se tiene la visión desde la dirección pública de ser sabedores de lo que necesitan de la AL los ciudadanos, como un error de auto-percepción por parte de los mandos políticos que les hacen considerar ciertos programas mejor de lo que en realidad son.

El papel que podría jugar el MP sería la actuación sobre el terreno y la atención a las opiniones de los ciudadanos sobre la prestación del servicio, si bien tampoco sería un remedio de la crisis de legitimidad que sufre la AP. Algunos de los entrevistados de perfil político no eran capaces, por ejemplo, de determinar la fórmula de la concejalía para saber si los cursos o actividades ofrecidas eran del agrado del público y se guiaban por datos tan volátiles e imprecisos como el número de participantes de una convocatoria (en casos puntuales tenían referencias escasas sobre gestión pública y un perfil marcadamente político) cayendo en el error de que ofrecen mejores cualidades de los servicios por ser la AL en tanto que establecen un nivel mínimo de bienestar a través de los principios radicados en el EB. Quizás, este último dato es un ejemplo claro de la línea aportada por Puig (1998) de que la política ofrecería propuestas y los servicios públicos respuestas, ya que los jefes de unidad como parte de la AP detallaban de forma más precisa el plan de estudio y evaluación, entre otros.

A nivel más concreto, la segmentación local desarrollada en cada *concello* se constituye en torno a determinados grupos sociales prioritarios relacionados entre sí y que tienen puntos en común en los siete *concellos*, ya que están fuertemente determinados por el marco competencial que articula la LSSG 2008 y que se ha complementado en los últimos años con la publicación del Catálogo de Referencia de los Servicios Sociales. De

acuerdo al esquema de políticas sociales de Fantova (2014), estas áreas temáticas ofrecen propuestas de actuación en un segundo aspecto de la segmentación (CHÍAS, 1995). Su prioridad es la valoración de la preferencia estratégica en base a la disponibilidad de recursos limitados (financieros, personales o temporales).

Tabla 10.2: Esquema de la división de las políticas sociales

Bienestar					
Bienestar- Política sanitaria	Aprendizaje- Política educativa	Interacción- Política de servicios sociales	Empleo- Política laboral	Alojamiento- Política de vivienda	Subsistencia- Política de garantía de ingresos
Políticas de igualdad y atención a la diversidad					
Política familiar					
Política comunitaria					
Política de fomento de la iniciativa social					

Fuente: Fantova (2014: 115 y ss).

Fantova (2014) articulaba a través de una metáfora arquitectónica las políticas generales, sectoriales, transversales e intersectoriales (ver Tabla 10.2) que componían el entramado de la política social y que culminaban en las personas destinatarias y, a nivel general en los derechos humanos, porque en la posibilidad de solapamientos cuando sobre un asunto o ámbito hay responsabilidad de políticas sectoriales, transversales e intersectoriales —como es el caso de la atención sanitaria a la infancia— que influye en la coordinación entre la política sanitaria y los servicios educativos. Este esquema será útil en el estudio de caso que se presenta en esta investigación, para poder describir los ámbitos de actuación de los *concellos* seleccionados, porque es una estructura que casa en SSM y las políticas aplicadas en la CA de Galicia.

En base a lo constatado por las entrevistas, todos los concejales y la mayoría de técnicos de servicios negaban la existencia de la segmentación local de los servicios, a menos que esté fundamentada en el factor edad que agrupaba a la población tipo, como las personas mayores, infancia, familia o juventud. En todo caso, refutar la segmentación del público objetivo no solamente sería eludir la implementación de un factor elemental en el MP, sino otro tipo de técnicas derivadas de la eficiencia y eficacia asociadas a la NGP. Ello conduciría a plantearse que por parte de algunos de los entrevistados se estaría confundiendo esta segmentación local con la exclusión de algún colectivo de ciudadanos, por eso evitaban pronunciarse en este aspecto.

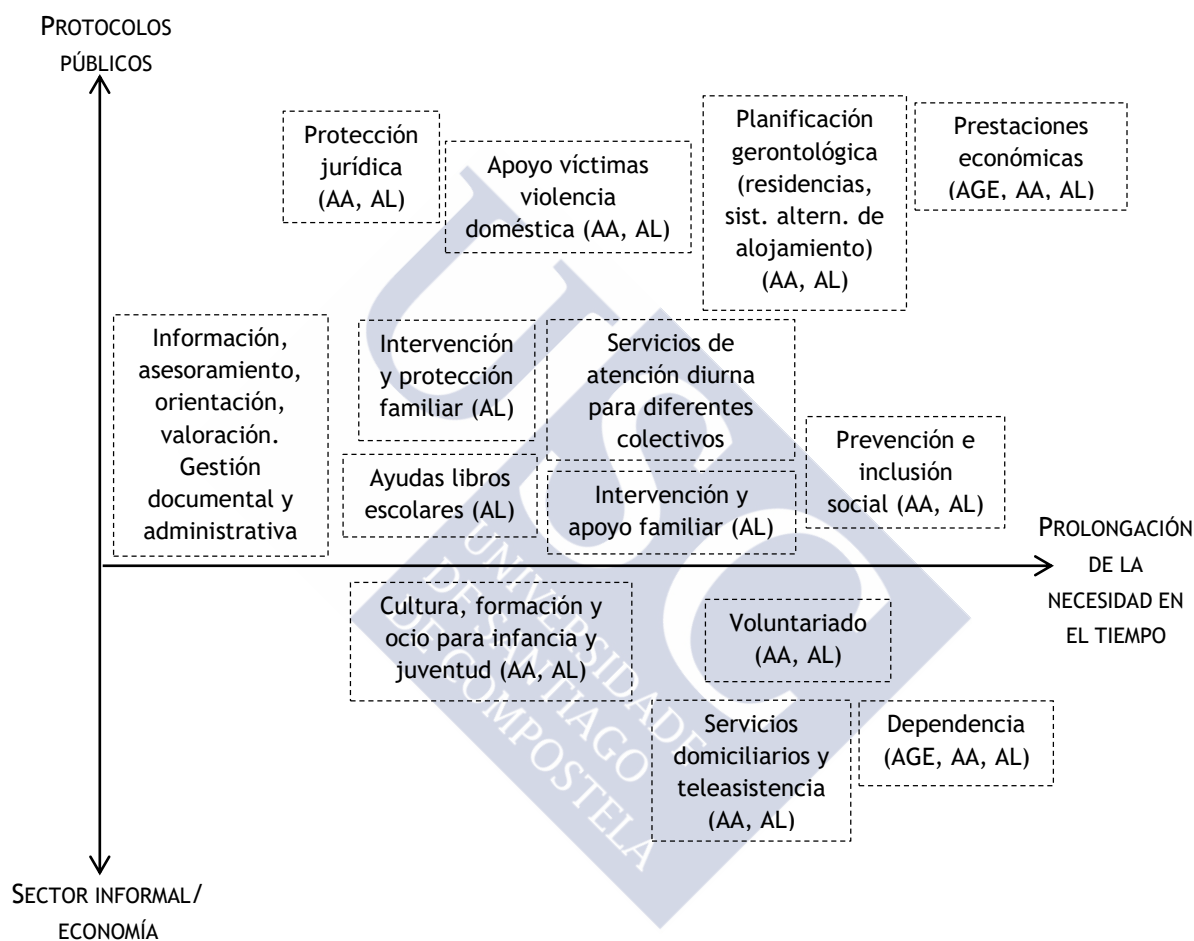
### ***La cobertura de los SSM***

En la AL, se tienen en cuenta las directrices de la AGE así como la identificación de segmentos que corresponde a los trabajadores sociales para desarrollar futuras estrategias



públicas. Apoyándose en los estudios de Chías, se podrían establecer en el ámbito de los SSM unos factores de posicionamiento correspondientes a la dicotomía público/privado y un tercero relacionado con la prolongación en el tiempo de esa situación para el ciudadano (que, en ocasiones no está relacionado exclusivamente con la calidad técnica del servicio). Tomando en cuenta estos factores, se podría situar la oferta de SSM en los *concellos* seleccionados como se indica en el Gráfico 10.1.

Gráfico 10.1: Factores de posicionamiento y principales actuaciones en SSM de Galicia en coordinación con otras AAPP



Fuente: elaboración propia.

Por ello, aunque todos los entrevistados señalaban el margen reducido de alternativas que tenían a nivel municipal para desarrollar programas y configurar un catálogo de servicios estable, cada uno de ellos reconocía poner en práctica acciones destinadas a favorecer el *bienestar social municipal* de una u otra manera, si bien la opinión generalizada era que se estaban cronificando los problemas sociales relacionados con este área municipal y la concejalía no podía dar una respuesta óptima a las necesidades ciudadanas. Este catálogo, pese a depender en gran medida de la CA y la AGE, más si cabe con las últimas reformas y la publicación del Catálogo de Referencia de los Servicios Sociales, mostraba la apuesta y la visión global del gobierno local hacia la consecución

de la mejora de vida ciudadana y las necesidades sociales que ellos considerasen prioritarias<sup>207</sup>, de forma que fuese un gobierno que tuviese en cuenta la flexibilidad para con las necesidades locales y fuese visto como más próximo del ciudadano.

Al preguntarse sobre la prestación o no de cada uno de los servicios por parte del gobierno local, los entrevistados incluían explícitamente el método tradicional –es decir, a través de empleados públicos– los acuerdos entre administraciones, la contratación con empresas privadas o entidades sin ánimo de lucro o con asociaciones de vecinos.

El posicionamiento estratégico en el que se sitúa la oferta de la ciudad, según las preferencias de los diferentes públicos objetivos, considera la estrategia basada en el consumidor *en la realización de intervenciones que refuercen o creen aspectos que los residentes y los restantes públicos objetivos desean* (ELIZAGARATE, 2008: 99), así como el programa político marco y la formulación de la agenda (el portafolio de políticas sectoriales de AAPP de ámbito superior, leyes básicas, sistema político y asignación del presupuesto general a nivel financiero, humano, tecnológico, legal o informativo). La planificación transforma la misión política en resultados y gira en torno a las necesidades del consumidor como la manera más eficaz de mantener una ventaja competitiva y conseguir los objetivos marcados para el futuro (CHÍAS, 2008). De este modo, se gestiona el proceso de innovación y creación de nuevos servicios en el empeño de la labor municipal por reconocer nuevos canales y respetar la cohesión social para mejorar la Gobernanza local y la optimización en el funcionamiento de los servicios. Se trata de un plan estratégico que funciona a largo plazo y constituye la base sobre la que se elabora el plan anual (en base al análisis y diagnóstico de la situación, análisis de las oportunidades y selección de estrategias y objetivos).

## 2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN EL CIUDADANO: LA VARIABLE PRECIO

Aplicar un precio público, tasa o impuesto como la expresión del valor económico del servicio público suministrado puede ser visto como un marcador de la calidad dentro del Sector Público, sin embargo, la variable precio dentro del dominio público, y más en concreto en los SSM, suele ser un factor secundario si se concibe exclusivamente en términos monetarios. Especialmente, teniendo en cuenta que muchos de los SSM generados no reflejan el coste real del servicio y la percepción general de los ciudadanos es a percibir la *gratuidad del servicio* o, en el menor de los casos, a obtener a través de entidades sociales un servicio similar o cuasi sustituible al provisto por el Sector Público y criticar el pago de ciertos servicios. La incertidumbre, la carga subjetiva de los SSM y los rápidos cambios del entorno originan que las concejalías hayan de adaptarse de forma acelerada al binomio medios utilizados/resultados obtenidos.

Para los entrevistados, el precio mismo del servicio ha de ser visto y retenido como una inversión que genera bienestar al conjunto de la sociedad y no puede ser subestimada. Es evidente que el aspecto lucrativo, entendido de forma pura como en el sector privado, tropieza en esta materia y es preciso remarcar que tampoco se intenta la transformación del Sector Público en privado, sino reforzarlo con sus especificidades propias a través de la aplicación de este concepto y crear sincronía con las demandas y las circunstancias sociodemográficas locales y el entorno general. Por explicarlo de otra manera y

---

<sup>207</sup> Si bien a nivel local y mediático el grado de importancia que se le otorga a los SSM es reducido a diferencia de otros departamentos como Urbanismo, Cultura o Turismo.

recurriendo a terminología más específica, el desempeño efectivo del beneficio social a largo plazo como criterio en la toma de decisiones a nivel de la concejalía queda establecido como la consecución del presupuesto (trabajar en función del coste y los objetivos políticos) y el orden social (tener en cuenta cuáles son los objetivos sociales). Asimismo, no es frecuente reconocer la existencia de un precio no monetario en el ámbito de los gestores públicos. Los entrevistados reconocían la existencia de listas de espera y criticaban con gran recelo el exceso de trámites burocráticos y ninguno de ellos empatizaba con el usuario del servicio al describir estas prácticas. Algunos de los concejales incluso señalaban el supuesto de ser la alternativa menos cara para el cliente señalando indirectamente que la gratuidad del servicio distorsionaba el mercado y los juicios de valor de los usuarios.

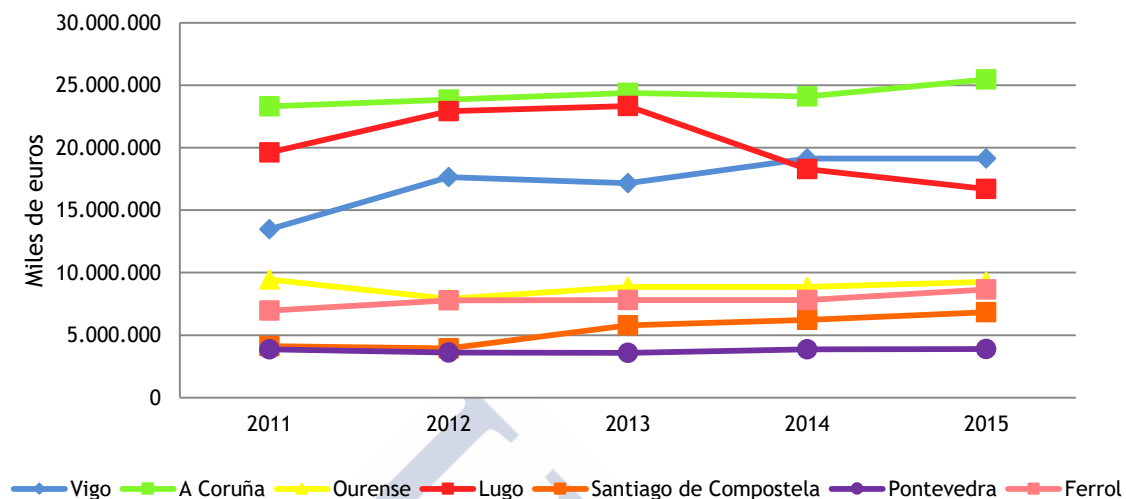
La gestión de MP proporciona herramientas para mejorar el rendimiento de los presupuestos municipales porque puede hacer más por menos. Efectivamente, no son estrategias que definan la medida en la que se obtienen ingresos o la asignación de partidas para las diversas políticas públicas, pero una estrategia global de MP permite optimizar estos recursos financieros y tiene efectos en la gestión de las decisiones en materia social, como por ejemplo, la previsión en materia de instalaciones, o determinadas necesidades que no son entendidas como prioritarias por los ciudadanos y se pueden complementar mediante la financiación de gasto social privado (entidades del Tercer Sector) y generar resultados de otro tipo (*e.g.* en materia de empleo).

Es duro indicar que se prioriza en partidas presupuestarias destinadas a servicios sociales, pero todos confirman el aumento de dotaciones en emergencia social y ayudas económicas básicas (pago de alquiler o facturas). En este sentido, se ha valorado la eliminación de servicios complementarios en la concejalía en función de los recursos económicos disponibles. Aproximándose al gasto municipal y partiendo de la experiencia de los entrevistados, confirmaban que la financiación de los servicios sociales no era materia que haya sido concretada a nivel autonómico y los presupuestos están guiados en proporción del trabajo de otros años e incluso de otros gobiernos locales anteriores (se enroca el parecer en la prestación de los SSM sin distinción de ideologías y se reducen las posibilidades de cambio en la estructura departamental de ser necesario) y la reducción de otro tipo de partidas presupuestarias consideradas accesorias cuando se aumenta el presupuesto de la concejalía.

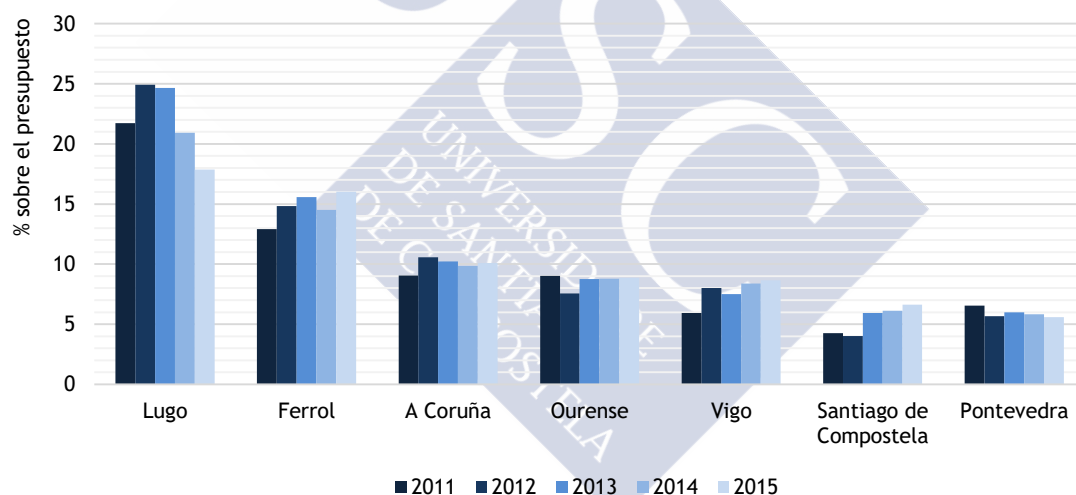
De media, la evolución de la partida dedicada a “Actuaciones de protección y promoción social” (ver Gráfico 10.2) ha sufrido un estancamiento, pero como en otros ámbitos de la AP, en 2014 la tendencia negativa se normalizaría o incluso se generaría un cambio de tendencia, con una ligera recuperación de las partidas de forma leve o muy leve en algunos de los *concellos* estudiados (A). La ciudad de Coruña, pese a ser la segunda ciudad en tamaño de población, había sido la ciudad que más recursos económicos había destinado a SSM en la última legislatura, seguida muy de cerca por Lugo, la cuarta más poblada, que a partir de 2013 se había desligado de esta tendencia y en 2014 se había visto superada por el presupuesto de Vigo, que hasta entonces se había mantenido en un tercer puesto. Asimismo, estas tres ciudades habían destacado por encima de las otras cuatro más pobladas de Galicia, cuyos presupuestos se ajustaron y mantuvieron en un discreto segundo plano. Esta situación refleja el hecho de que el número de habitantes en las ciudades no es indicador clave en la determinación del presupuesto y en él influyen otros factores y líneas de actuación gubernamentales.

Gráfico 10.2: Evolución de la partida de “Actuaciones de protección y promoción social” en los presupuesto (A) y porcentaje del presupuesto en SSM (B) sobre el presupuesto total de las 7 ciudades gallegas (2011-2015)

A)



B)



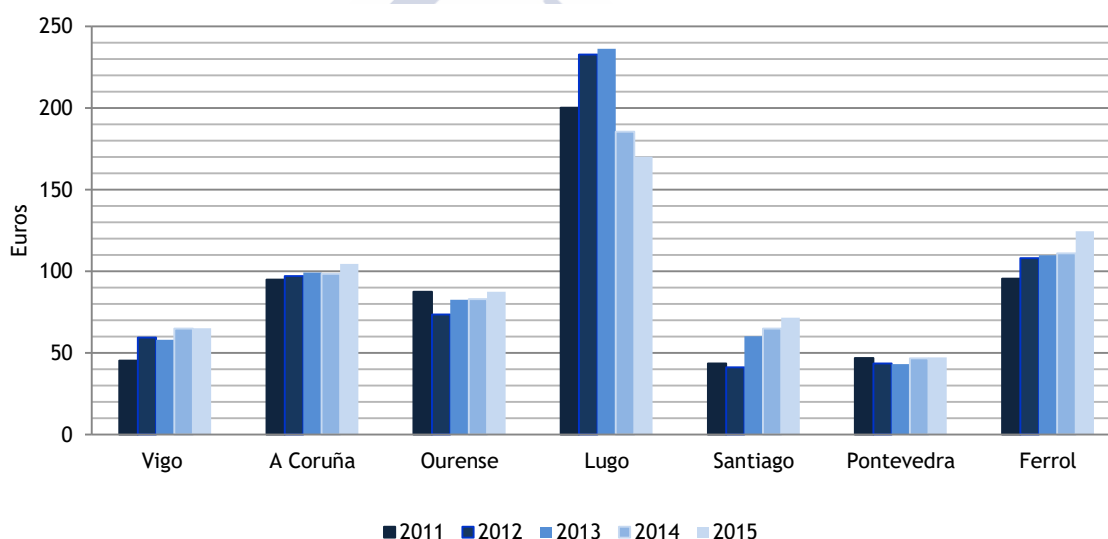
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda y AAPP.

Si bien el presupuesto se había reducido de forma constante con respecto a la proporción del presupuesto destinado a los SSM (B), el Concello de Lugo había liderado la inversión en partidas dedicadas a la protección y promoción social durante la última legislatura estudiada 2011-2015. Según el análisis del presupuesto, durante los años 2011 y 2012, el presupuesto había rondado el 25% sobre el total, mientras que en 2015 el presupuesto se había reducido hasta el 17% y había superado al resto de ciudades, a pesar de la tendencia alcista de algunas de ellas. La edila luguesa reconocía que este porcentaje tan alto en el presupuesto derivaba de la apuesta por la inmersión local y era el cuarto presupuesto en servicios sociales más alto a nivel nacional. Asimismo, la ciudad superaba el objetivo marcado en el preámbulo de la LSSG 2008 del siete por ciento de los

presupuestos de las AAPP competentes. Tan sólo Santiago de Compostela y Pontevedra habían reducido estas cifras en torno al 5-6% en el periodo 2011-2015.

Al igual que el presupuesto total, con respecto al porcentaje del presupuesto relacionado con los SSM, el factor poblacional tampoco influía en esta proporción y tras Lugo, la segunda ciudad que más había destinado a SSM había sido Ferrol, seguida por A Coruña, Ourense, Vigo, Santiago y Pontevedra, respectivamente. Esta clasificación está en consonancia con el volumen medio de gasto municipal por habitante (Gráfico 10.3), con una reducción, de nuevo en Lugo, y un incremento progresivo del gasto por habitante en el resto de ciudades desde 2013. Además, el presupuesto sobre el que se edifica el nuevo sistema de competencias propias municipales puede chocar con su dimensión financiera y podría darse el caso que su peso presupuestario no pueda mantener el volumen de servicios públicos actual.

Gráfico 10.3: Volumen medio por ciudadano del presupuesto dedicado a “Actuaciones de protección y promoción social” (2011-2015)



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Ministerio de Hacienda y AAPP.

El estudio de García Herrero *et al* (2016) en un estudio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales reflejaba que Galicia era una de las CCAA con los presupuestos en servicios sociales más bajos del país, una conclusión similar a la apuntada hacía más de una década por Álvarez Corbacho (2003), que además incidía en que la CA tenía uno de los costes unitarios del servicio más elevados debido a la orografía y dispersión geográfica. Jurado y León (2013) también constataban el impacto de las políticas de bienestar como patrón de estudio de las personas mayores concentradas en áreas rurales. Sin embargo, a pesar de esta situación concreta que predominaba en Galicia, el estudio de García Herrero *et al* (2016) también reconocían un aspecto positivo de la gestión de servicios sociales en la comunidad gallega que era, casualmente, el equilibrio entre el gasto y la cobertura era de las comunidades más eficientes.



La complejidad de los SSM y su desbordamiento competencial, la escasa coordinación autonómica en materia de acciones sociales y el incremento progresivo de usuarios con una plantilla y un presupuesto limitados y reducidos año a año provocaba la desesperación, en algunos casos, por parte de los entrevistados, que reconocían que aquellas partidas económicas de emergencia social y las ayudas monetarias directas a las personas en riesgo de exclusión social eran las mayores demandas a las que se habían enfrentado los equipos directivos en la última legislatura. Pocos admitían el aspecto negativo de este comportamiento generalizado hacia programas finalistas y cortoplacistas con poco margen de análisis, que no revertía las *situaciones desagradables* a una persona, y *sólo es dinero puntual que no corrige nada a largo plazo* (Pontevedra). No se puede hablar en todos los casos de decisiones precipitadas, pero sí de falta de anticipación o planificación a la coyuntura económica actual. Sin embargo, tampoco se puede obviar que el marco de actuación era muy limitado: indeterminación competencial histórica a nivel local y subordinación a la AA. La fórmula de actuación en estos ejemplos ha sido la inyección de las partidas presupuestarias y la ampliación de ayudas económicas finalistas y directas que cronifican las situaciones de dependencia económica de los ciudadanos a las AAPP y de endeudamiento progresivo de la población. Esta es la vía popular y de beneficencia que, si bien muchos reconocen que pone un parche temporal al problema, no lo soluciona a medio plazo.

A excepción del Concello de Lugo, que mantenía un discurso coherente en relación a la anticipación de la crisis, los demás ayuntamientos defendían que ante las dificultades económicas se había aumentado presupuesto o reorganizado el trabajo de otra manera (facilitando el número de beneficiarios de determinados programas por la modificación de las bases o estableciendo menos requisitos mínimos). Los concejales no tenían tampoco una definición clara sobre lo que se debería mejorar, reconocían que las partidas finalistas podrían aumentarse (sólo tres concejales mencionaban ante este supuesto la importante subida de impuestos que esto supondría) pero el proyecto a largo plazo se convertía en inviable porque no se disponían de medidas o fórmulas que pretendiesen atajar los problemas. El peso político de las decisiones y las campañas electorales son los asuntos que más influían en la dirección política.

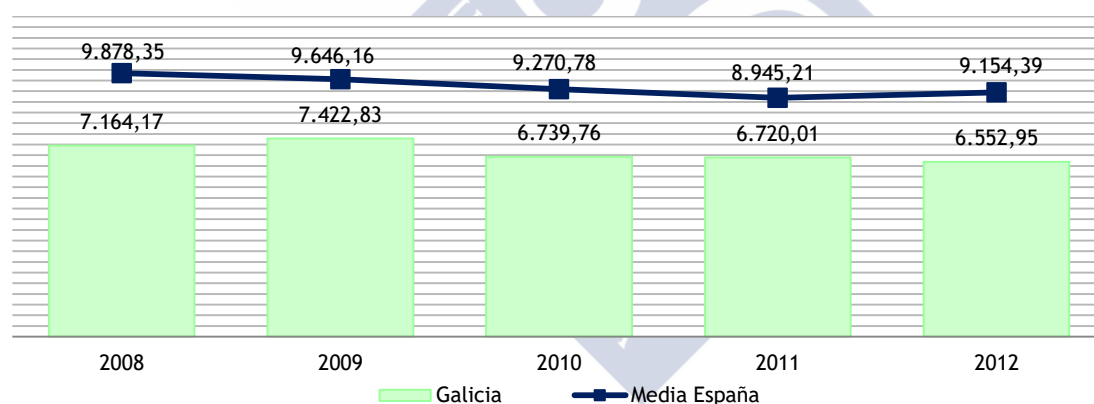
Por mucho que el gasto en SSM se entienda como inversión social y no pueda ser visto desde una *perspectiva económica clásica* (A Coruña, Santiago, Ourense), la crítica más contundente era la facilitada por la técnico del Concello de Vigo: *no hemos sacado el máximo provecho al dinero público y es una falta de respeto hacia el ciudadano*. Una referencia a los ciudadanos que también recogía el técnico de A Coruña, los dos únicos entrevistados que destacaban la necesidad de dar a conocer la actuación de los servicios sociales a los ciudadanos, tanto a usuarios, como a los que contribuían con sus impuestos a financiar los recursos sociales. Ambos centraban su discurso en la planificación y la distribución adecuada de impuestos y reconocían grandes carencias en programas y servicios de la concejalía. Destacaban además, la prioridad en asuntos sociales del desarrollo de estudios de mercado. Con esta situación, de nuevo se percibía una desmotivación o distanciamiento sobre la ciudadanía por parte de los administradores públicos, cuando solamente dos entrevistados hacían referencia al aumento de las obligaciones contributivas.

### 3. LA VARIABLE DISTRIBUCIÓN Y LA ATENCIÓN A LAS ASPIRACIONES LOCALES

Los aspectos prácticos de todo el proceso desarrollado en la prestación de los SSM dependen del canal a través del cual estos servicios públicos son distribuidos a la población local y, además, incluyendo la perspectiva del MP, el papel del marketing en la mejora de la prestación de los servicios públicos respondería al reconocimiento de nuevos canales, sin olvidar este esquema de distribución vertical e indirecto de los SSM (AGE-CCAA-*concellos*). La unidad básica de referencia parte fundamentalmente de los ETS (Equipo de Trabajadores Sociales) o las UTS (Unidad de Trabajo Social), definidas según el Plan Concertado como la unidad administrativa y territorial que tienen como función primordial la atención a los ciudadanos en su acceso a los servicios sociales, fundamentalmente a través de un servicio de información y orientación. Además de esta función principal, entre otros de sus objetivos destacan la tramitación de expedientes para la obtención de recursos internos o externos al sistema público o su derivación, en el caso en que sea necesario, hacia otros servicios o áreas de protección social.

La capacidad de influencia de los ETS y UTS en el ámbito municipal influye en el espacio local para agrupar cuestiones relacionadas específicamente con la integración social. Su incidencia tiene un componente de acción directa y de atención a las personas en situación de exclusión social o con necesidades específicas. La red de prestaciones ofertadas a través de esta fórmula se distribuye en base a los barrios y parroquias que integran la administración periférica local.

Gráfico 10.4: Media de población/UTS en España y Galicia (2008-2012)

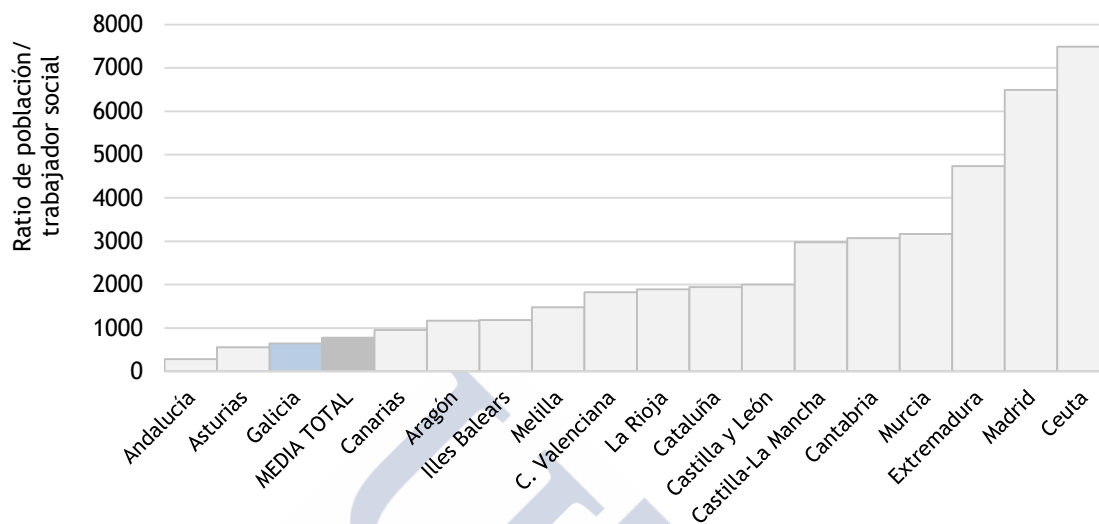


Fuente: Memoria Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales en CCLL (2008-2012), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Como muestra el Gráfico 10.4 en el conjunto de las CCAA que conforman el Plan Concertado, en el último año disponible existía una media de más de 9.100 UTS, muy superior a la registrada en Galicia, que desde el año 2009 se había ido reduciendo considerablemente. Sin embargo, se distanciaba del ratio de otras CCAA como Extremadura o Castilla-La Mancha que no superaban las 3.000 UTS. En el año 2012 este mismo informe nacional destacaba que en Galicia la media de trabajadores era de 4.312 para una población de 2.787.218 y la ratio de población/trabajadores era de 646,39 (frente a una media nacional de 773,67) (ver Gráfico 10.5). El contraste entre las *dos Galicias* quedaba reflejado en estos *concellos* seleccionados en la investigación porque en algunos

de ellos se superaba la media nacional, si bien muchos otros *concellos* de menor población tenían mayores problemas para alcanzarlo.

Gráfico 10.5: Ratio de población en el Plan Concertado en las CCAA



Fuente: Plan Concertado de Servicios Sociales 2012-2013.

La organización y distribución del trabajo a desarrollar por parte de las concejalías de servicios sociales está marcada por estos equipos de trabajo que se trasladan al espacio vecinal e intentan acceder de forma directa y personalizada al ciudadano-usuario para conocer las necesidades más inmediatas, informar y administrar las características y prestaciones de los servicios públicos.

El canal de distribución formado por las prestaciones de los SSM es relativamente corto en el caso estudiado, ya que la mayoría de servicios son adoptados desde el área municipal. Conviene señalar la relevancia del factor *lugar* en cuanto al papel que juega en el acceso de los servicios públicos y ámbito de actuación y programas coordinados, es decir, la cercanía con la que se establecen la prestación de los SSM. Esta cercanía no siempre es requerida como elemento central de mejora del servicio, pues en ocasiones en barrios y parroquias el factor social sigue dominando la forma de gestión de los SSM. Además, las barreras espaciales convierten a la AL en la primera puerta de entrada del ciudadano que tiene que asumir y responder por los posibles errores o malas direcciones de la AA. En este sentido, la mirada que tenga el partido que gobierna en la AA reconfigura desde cero la implicación que han de tener el resto de *concellos*. Asimismo, un ámbito necesario a acotar, que se circunscribe al ámbito gallego, es la polémica en torno a los localismos y rivalidades entre las grandes ciudades, que se incrementa en el discurso de la concejala de Vigo (porque es la ciudad más poblada y la información interadministrativa no se genera en territorio municipal). Sin embargo, no fue la única en expresar espontáneamente comparaciones sobre la política local de determinados *concellos*, destacando los casos de Vigo y A Coruña. La competencia ente las distintas CCLL es profunda y, pese a la negativa de muchos entrevistados en aceptar completamente los instrumentos de marketing en la concejalía, las comparaciones que hacen entre ellas sobre cuáles tienen mejores o peores resultados (*e.g.* becas comedor,

actividades para personas mayores o programas específicos para personas sin hogar) demuestran el grado de asimilación del marketing en aspectos cotidianos de la AL, que valoran como importantes para su imagen: es el estudio tradicional de la competencia, por el cual las ciudades de mayor tamaño compiten en términos de bienestar entre ellas porque la población es un indicador que permite medir otros asuntos (mayor financiación autonómica y autonomía local con peso en la región, la ciudad como atractivo turístico, cultural, industrial...).

### 3.1. LA E-AL EN GALICIA: INTERNET COMO NUEVO CANAL CON LA CIUDADANÍA

Los cambios producidos en la AP, sobre todo en los últimos veinte años, describen una sociedad compleja que evoluciona de forma muy rápida gracias a internet<sup>208</sup>, instrumento que permite adquirir conocimiento fácil y gratuito y que, en perspectiva de muchos autores, es un paso más hacia la democracia más pura representada en la evolución extrema de la *polis* griega gracias a su interactividad (BUSTÍNDUY, 2010; RECODER Y JOLY, 2011; TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ, 2014). Este medio permite dar un paso intangible significativo hacia la consolidación del ciudadano como un *coparticipante* en la prestación de los servicios públicos, el derrocamiento del monopolio de la información a los medios de comunicación<sup>209</sup> y, sobre todo, la confianza de las instituciones públicas.

La AP ha ido evolucionando<sup>210</sup> y empleando nuevas herramientas tecnológicas que instauran su propia identidad digital —y puede asociarse con el principio de eficacia en el art. 103 CE<sup>211</sup>—, transmiten imagen de modernidad y optimizan la cercanía con el ciudadano en todas las fases del proceso político y administrativo, la calidad de los servicios públicos y la manera que tienen de establecer las relaciones en la comunidad. En este sentido, este cambio institucional favorece la mejora de la transparencia, accesibilidad y participación ciudadana en tanto que el gobierno puede desarrollar así sus políticas de forma más eficiente y restituir la confianza ciudadana y mejorar su imagen (SANCHO ROYO, 1999; RUFÍN Y MEDINA, 2012), mientras que el ciudadano percibe mejoras en la transparencia y rendición de cuentas, accesibilidad a la información y a los servicios públicos, eficiencia y calidad de los servicios prestados (SANCHO ROYO, 1999).

A pesar de ello, se pueden establecer ciertos problemas relacionados con la significación de las palabras que integran el concepto de las TIC y las corrientes de pensamiento que puedan surgir a raíz de su perspectiva o incluso del concepto apropiado *nuevas TIC* (GARCÍA OROSA, 2005). Al mismo tiempo, un efecto directo de esta nueva dimensión también exige otro tipo de necesidades y demandas sociales que pueden pasar por la tendencia del *big data* como herramienta sólida en la que los nuevos gestores públicos puedan fundamentar sus intuiciones de cara a las políticas públicas del futuro

<sup>208</sup> Como puntualizaba Castells (2010), los usuarios *viven* con internet y forman parte de la construcción de significados independientes donde se inscriben *amantes de la libertad*. En este sentido, los poderes intentan coartar esta libertad para poder dominar estas nuevas redes y poder controlar las mentes públicas. Sin embargo esto se escapa de su control porque no se pueden poner puertas al campo.

<sup>209</sup> Las posturas suelen estar enconadas en torno a esta perspectiva, porque hay un grupo de autores que consideran que las transformaciones tecnológicas afectan al ámbito comunicacional y otras que las rechazan y relacionan estos cambios con un contexto social específico (GARCÍA OROSA, 2005).

<sup>210</sup> En el marco legislativo, la norma más reciente es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que consagra el derecho del ciudadano a comunicarse con las AAPP por medios electrónicos.

<sup>211</sup> CEBRIÁN ABELLÁN (2014).

(ARENILLA SÁEZ *ET AL*, 2014: 175). Se trata de un campo totalmente inexplorado que augura futuras posibilidades para el estudio de las necesidades sociales y la prestación eficiente de servicios públicos. Si bien existen ejemplos en los que se instaba a aplicar principios de transparencia y administración electrónica, Almonacid (2014) recapitulaba que el propio art. 70.bis LRBRL —relativo a la integración de mecanismos de las TIC en la AP tradicional— no había sido tenido en cuenta desde su aparición y sólo se había recuperado con la LMMGL.

Sin voluntad de pretender profetizar, la información se ha convertido en una nueva religión (MEDINA Y MEDINA, 2010; DÍAZ Y CORTES, 2014) y quien más comparte información es quien ostenta mayor prestigio y reputación (BUSTÍNDUY, 2010; RECODER Y JOLY, 2011; MERGEL Y GREEVES, 2012; DÍAZ Y CORTES, 2014) porque crea, participa e interactúa. Como señalaban Díaz y Cortés (2014: 23), en 1999, apenas el 20% del contenido total era creado por los usuarios, mientras que el 80% de los contenidos existentes eran generados por empresas y medios de comunicación. En la actualidad esta proporción ha girado y los ciudadanos forman un target que puede favorecer a consolidar las estrategias de MP o comunicación de las instituciones públicas.

En el sentido más estricto de la comunicación, se podría incidir en la línea del *periodismo ciudadano*, que permite alejar al ciudadano de la monopolización y el flujo unidireccional de la información. Éste se convierte en el *gatekeeper*<sup>212</sup> actual, papel que no debe ignorar la AP, porque internet es una herramienta indispensable en la comunicación pública y acaba por verse como inútil la *teoría de los Seis Grados de Separación* de todas las personas del mundo (CHRISTAKIS Y FOWLER, 2010) y se hace un contacto más real, el de los *Tres Grados de Influencia* (ARROYO, 2012). Fernández Areal (1998) asentaba la actitud —aún perceptible en el ámbito local— de dominación sobre los medios de comunicación tradicionales, por ser esta disposición favorable a la conservación del poder (ver Capítulo XI), aunque el campo académico no obvia la concienciación individual de los profesionales, añadida la incursión de las TIC y la independencia que ellos pueden hacer en la pugna por la representación de la realidad dentro de la denominada esfera pública virtual y convertidos en una *plurarquía* (UGARTE *ET AL*, 2010; CASTELLS, 2010) que permite compartir historias o debates (COOK EN WODAK Y KOLLER, 2008; MERGEL Y GREEVES, 2012). En relación al tipo de participación que podría dominar los espacios digitales, autores como Rufín y Medina (2012: 75 y ss) planteaban dudas sobre el papel que jugaban las demandas ciudadanas en estos nuevos espacios digitales, porque consideraban que internet serviría para abrir un nuevo canal de comunicación para la ciudadanía. En general, las opiniones permeabilizaban en la red a través de las redes sociales o foros de opinión, que acababan por diseminar las críticas.

La interacción entre los diversos actores, tanto institucionales como no institucionales, es viable gracias al gobierno en red y a las TIC, que facilitarían las interacciones sociales (BEATO ESPEJO, 2002; RUANO DE LA FUENTE, 2004; CERRILLO Y

---

<sup>212</sup> Castells (2010: 88) definía esta nueva función asignada al ciudadano en la gestión de la información como *autocomunicación de masas que llega a las mentes de la gente: es comunicación de masas porque potencialmente puede llegar a una audiencia global (...) y es autocomunicación porque uno mismo genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar*. Se produce este tipo de información a través de redes sociales como Youtube, MySpace o Twitter. Estos ciudadanos (*sujetos comunicadores*) pueden influir en los procesos comunicativos y en el poder sobre el capital y el Estado (*Ibid.*: 165). Se rompería en cierto modo con la *sociedad transparente* que invocaba Vattimo (1989) y el papel necesario de los *mass media* como difusores de problemáticas y hechos que le ocurren a las minorías. Estos siguen provocando la deformación de la realidad pero, tras la masificación de internet y la facilidad de acceso y creación de contenido, existirían otras vías de conocimiento alejadas de los estereotipos convencionales y deformadores, en otros casos, de la realidad que marcaba el profesor.



GALÁN, 2008; CASTELLS, 2010; SALVAT Y SERRANO, 2011; MERGEL Y GREENES, 2012; BLANES CLIMENT, 2014; ALMONACID, 2014), son recursos indispensables en los movimientos sociales o la acción colectiva (PĂTRUȚ Y PĂTRUȚ, 2014) y se transforman en medios personales a disposición del ciudadano desde su hogar en cualquier hora y día, de forma rápida y barata (*i.e.* el ciudadano no tiene que desplazarse a las dependencias municipales para solicitar información básica). Además, la incursión del Sector Público en estas TIC permitía integrarlo en el proceso de comunicación, desarrollo y evaluación de las políticas sociales, si bien en la AL las cosas no son totalmente nítidas. Sin embargo, el cambio ha de proceder del *management* y afectar a la propia dirección de la organización, siempre que se tengan en cuenta determinados factores (la infraestructura municipal para poder llevarlo a cabo, la utilización e incorporación de estas tecnologías en el trabajo diario y la evaluación de las potencialidades en la prestación de los servicios públicos), que son determinantes en el caso de las concejalías de servicios sociales por el tipo de público objetivo que busca información a través de internet.

No se trata únicamente de implementar tecnologías, sino un nuevo proceder en la toma de decisiones (basado en técnicas radicalmente opuestas a la concepción burocrática) que Dalsace y Markovitch (2009) denominaban *tecno-marketing* (incrementar la orientación al ciudadano gracias a las TIC), que se combinaba con otras nuevas fórmulas como el *ego-marketing* (estimular el consumo) y el *alter-marketing* (esfuerzo en cambiar prácticas habituales del consumidor con idea de obtener beneficios sociales o éticos). Por todo esto, el esfuerzo de la AL podría suponer un mecanismo de interacción en el espacio en donde se relacionan los ciudadanos.

No obstante, el trabajo de Salvat y Serrano (2011) matizaba el relativo optimismo de planteamientos como éste mismo, que valoraban la función democratizadora de internet en la participación democrática y de intercambio de ideas, sin tener en cuenta aspectos que puedan mostrarlos alejados de la realidad inmediata, como la brecha digital (*e.g.* la presentación de las declaraciones tributarias por internet olvidaba a muchos ciudadanos que no disponían de habilidades para poder hacerlo) e, incluso, la actividad burocrática. No era un matiz muy diferente al que indicaban los concejales y jefes de unidad cuando advertían del error de extender la fiebre por la administración electrónica a concejalías como esa, porque internet se convertiría en una barrera más que un instrumento de ayuda en el acceso a la AL.

Un reciente trabajo de Mergel y Bretschneider (2013) presuponía tres estados en el proceso de introducción de las TIC en las organizaciones públicas: *a) intrapreneuship* y experimentación (aquellos individuos de la organización —*early adopters*— difunden la tecnología en la organización y actúan como agentes del cambio y presentan una oportunidad para interactuar directamente con las audiencias desde nuevos canales); *b) orden del caos* (las subunidades de la organización adoptan diferentes versiones de la tecnología y se van generando reglas informales); y, *c) institucionalización* (los nuevos elementos, ya están introducidos y testados en la organización, y la diferencia es que la organización tiene un conjunto de reglas y protocolos estándar asociados que deben incluir en estas tecnologías, teniendo en cuenta fijar normas que entrañen un comportamiento entre el ciudadano y las instituciones públicas).

Se podría ubicar el contexto actual como una fase previa del proceso último de institucionalización pues, aunque hay pasos dados en la administración electrónica, persisten en plantilla los *inmigrantes digitales* (resistentes al cambio y a la adaptación a continua a las demandas organizativas y las habilidades profesionales que hasta ahora les

eran desconocidas), que serían sustituidos por los *nativos digitales* en una transición cuya función estaría abocada a transformar a la AP en aspectos que aún ahora se ven inflexibles, como la propia revolución tecnológica y su acercamiento al sondeo directo de los ciudadanos. Además, las innovaciones tecnológicas tampoco bastarían por sí solas, aunque un paso importante en esta evolución haya sido la introducción de las RRSS para ofrecer una plataforma directa y simple en la toma de decisiones (CRIADO Y ROJAS, 2013; MERGEL Y GREEVES, 2012) y un complemento del análisis de mercado tradicional.

Aunque posee visos objetivos esta idea, el hecho de plantear la ciberdemocracia como una plataforma de movilización social no era del todo utópica (CASTELLS, 2010), ya que internet es un canal situado fuera de los medios de comunicación *mainstream* clásicos que movilizan a las personas en cualquier situación y parte del mundo. Sus defensores también tienen en cuenta la brecha digital —que *tiene que ver mucho con viejas nociones como el imperialismo* ente países desarrollados y en vías de desarrollo— como uno de los elementos que se presupone generador de desigualdades en esta nueva sociedad de la información y el conocimiento (SALVAT Y SERRANO, 2011: 76; BLANES CLIMENT, 2014). Manteniendo intacta esta idea, se podría incluir en ella los resultados en la evolución de la última década en España de acceso a internet. Según el CIS, más de la mitad de la población disponía de un nivel alto de internet en 2013 (más del 60% de los hogares de Galicia lo usaba diariamente y el 44% realizaba gestiones con la AP, según el IGE) y, aunque persiste la desigualdad tecnológica, en los últimos años algunos autores reconocían los segmentos menos privilegiados accedían a más recursos digitales, aunque no disponían de los mismos recursos de influencia en el contenido político o la participación (CANTIJOCH, 2014). Según los datos elaborados por Eurostat, en 2004 la cobertura se situaba en el 34%. Una década después llegaba al 74%, un aumento que, empero, no alcanzaba la media EU-28 manteniéndose al nivel de países como Italia (73%), Letonia (73%), Hungría (75%), Polonia (75%), Eslovenia (77%), Eslovaquia (78%) o República Checa (78%). Por su parte, el decimoquinto informe *La sociedad de la información en España* de la Fundación Telefónica (2015) aumentaba esta cifra al 76,2% de usuarios de internet (4,6% más que en 2013), de los cuales el 93,5% lo usaba todas las semanas y el 90% usaban a la vez varios dispositivos (ver Tabla 10.3).

Tabla 10.3: Principales referentes de la sociedad de la información nacional

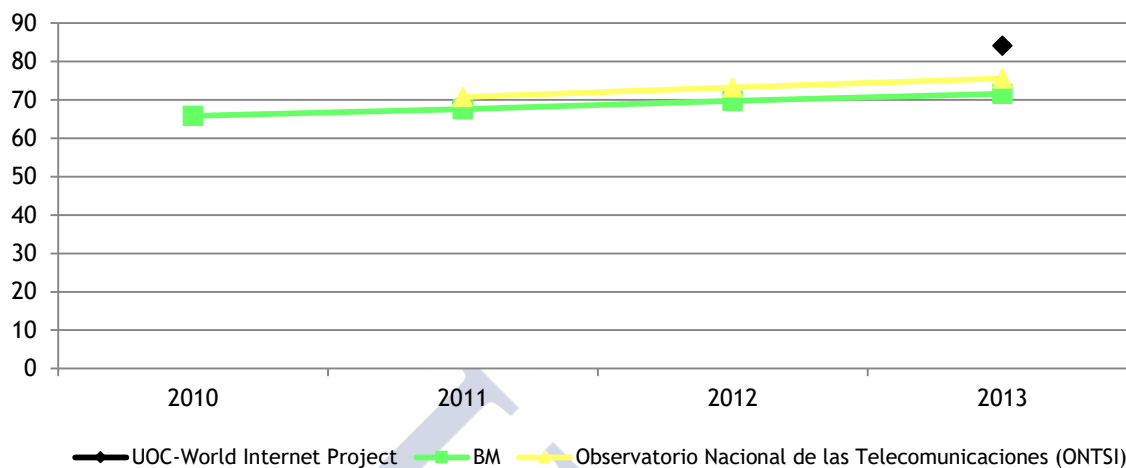
Variables	España	Galicia
Jóvenes entre 16 y 24 años que usan a diario internet	88,9%	100%
Hogares conectados	74,4%	72,6%
Hogares conectados con banda ancha	99,6%	69,1%
Uso de redes sociales	28%	65,3%
Personas que se relacionan con la AP en internet	49%	72,6%
Lee periódicos en internet	77,6%	87,3%
Solicita cita médica por internet	36,1%	50%
Microempresas que disponen de web propia	26,3%	33,1%

Fuente: Fundación Telefónica (2015).

Los resultados del estudio del grupo Comunicación y Nuevos Medios del IN3 de la UOC, que colaboraba en el organismo internacional *World Internet Project*, subrayaban

la importancia de internet en la vida de los ciudadanos y el incremento experimentado, que superaba las cifras aportadas por el Banco Mundial (ver Gráfico 10.6).

Gráfico 10.6: Usuarios de internet en España (2010-2013)



Fuente: Banco Mundial (BM), Observatorio Nacional de Telecomunicaciones (ONTSI) y World Internet Project Spain-UOC.

La principal conclusión del informe era que el uso de internet en España seguía experimentando un incremento y alcanzaba cifras de penetración del 84% entre la población. En la primera edición del informe, en 2011, se situaba en el 69,3%. En el caso de los jóvenes, la penetración era plena. Empero, estos resultados tampoco constatarían que los recursos tecnológicos en la AP sean tan rápidos de implementar porque siguen predominando barreras que ralentizan estos cambios.

A tenor de las cifras relativas al uso de internet, las desigualdades se acrecientan en el factor estudios, que será el condicionante en la desigualdad de la sociedad, relegando la edad del ciudadano a un segundo plano. El anterior informe de la Fundación Telefónica (2015) ya situaba el uso de internet en el 98,3% de usuarios entre jóvenes menores de 24 años. Se podría antojar complejo que el Sector Público establezca un papel predominante de las TIC al ciudadano no sólo por la brecha digital, sino por la demanda social en esta participación y las responsabilidad ciudadana en la toma de decisiones si éstos están desinformados o carecen de conocimientos previos (LAVÍN Y RÍOS EN FIGUEIRAS, 2010: 44), como ocurre en la práctica con el caso de los SSM.

Los medios electrónicos e informáticos son un elemento benefactor del buen gobierno pero es necesario marcar pautas y límites que les impidan convertirse en fines en sí mismos y agranden la brecha social por la posibilidad de que existan ciudadanos que no puedan acceder a estos medios (CASTELLS, 2006; SOTO LOSTAL, 2011; ARENILLA SÁEZ, PÉREZ Y ROMERA EN DÍAZ LEMA, 2014). Teniendo en cuenta estos inconvenientes, también es necesario resaltar que en la AP se facilitaría el acceso a los servicios públicos a los ciudadanos que tengan dificultades para llegar a las oficinas públicas, por motivos de localización geográfica de condiciones físicas de movilidad u otros condicionantes (DOMINGO ZABALLOS, 2014: 261), un hecho que, empero, muchos de los entrevistados —tanto la dirección política como administrativa— consideraban una medida invalidante

para los usuarios con este tipo de limitaciones y que eran una parte importante en el target de la concejalía (en este punto los concejales reconocían la existencia de grupos sociales en la localidad con características concretas). Asimismo, tampoco quedaría patente la información que buscarían compartir y generar las AAPP para integrar los servicios de carácter personal con vistas al mantenimiento de la seguridad del sistema y no comprometer datos de carácter más personal (PARRADO DÍEZ, 2015: 330).

El papel de las TIC, cada vez más protagonista en los procesos de gestión y prestación de servicios públicos, tiene un peso anecdótico en las concejalías de servicios sociales, en tanto en cuanto destaca el desinterés de los mandos y el target de los servicios sociales. Aunque se abren grandes oportunidades para muchos servicios públicos vía internet, este nuevo proceso de transformación no parece ser tan atractivo en el caso de los SSM para muchos de los entrevistados, especialmente porque no se cubren las expectativas generales de los usuarios y la alfabetización tecnológica y gubernamental (la forma en la que los ciudadanos interactúen con los servicios del gobierno).

Con todas las ofertas de servicios, se ofrecen nuevas vías de comunicación con la AP a través de canales de acceso al servicio de forma digital, que abundan en el caso de trámites administrativos o recursos informativos. Sin embargo, para el target en SSM, aunque diverso y heterogéneo, la comunicación en internet no es el principal canal de acceso a estos servicios públicos. De hecho, varios entrevistados habían reconocido que esta evolución digital caía en la simpleza de la modernización sin tener en cuenta el perfil de los usuarios de servicios sociales y la falta de recursos de muchos de ellos para poder emplear las nuevas tecnologías (e.g. ayuda de trabajadores de la concejalía para la presentación o solicitud exclusiva de recursos electrónicos como único medio). La unidireccionalidad de las nuevas tecnologías tampoco es completamente negativa porque permite, en el caso de esta concejalía, la recolección y almacenamiento de mucha información. A pesar de la normativa específica en materia de administración electrónica, se carece de una estrategia integradora (herramientas, objetivos claros, estandarización) de los gobiernos locales que guíe su actividad en redes sociales y el control adecuado de cada uno de estos espacios depende del interés personal de funcionarios y políticos.

### **3.1.1. LAS RRSS en la AL gallega**

Lejos de lo que pueda intuirse, las experiencias más significativas de la esfera pública en internet —basado en ideas originarias de la Gobernanza— se han producido en las EELL (BLASCO DÍAZ en CERRILLO Y GALÁN, 2008; LAVÍN Y RÍOS, 2010; MUÑOZ Y CHAÍN, 2012). Esta afirmación, generalizada en el territorio nacional, se contradice con la realidad gallega (MAHOU Y HEICHLINGER, 2008), donde todavía han pervivido prácticas políticas decimonónicas y el e-gobierno ha principiado aun en la última década. Por lo menos, ha desaparecido del imaginario colectivo la perspectiva tradicional y resistencia al cambio en relación a que son los ciudadanos los que se han de poner en contacto con la AP, y esta empatiza más con el ciudadano.

A lo largo de los últimos años esta situación se ha revertido y aparecieron programas sectoriales dedicados a fomentar la actividad digital (turismo, justicia, educación, *etc.*), aunque el uso que hacen las organizaciones locales en conjunto es heterogéneo, prácticamente muestran la idea de que la administración electrónica no ha revolucionado la dinámica de las AALL (BATLLE en CERRILLO Y GALÁN, 2008). Esta línea era defendida



por el informe AEVAL de 2014, que confirmaba que no habría satisfecho las necesidades actuales de los ciudadanos a nivel global, aunque enfocase sus esfuerzos en ellos.

A la vista está la opinión generalizada de aquellos entrevistados con perfil técnico, que tenían una visión más negativa de internet y las RRSS al partir de un target carente de formación en TIC. Aunque reconocían que muchos ciudadanos accedían a la concejalía a través de ellas y permitían reducir tiempos y mejorar la confianza con la AP, admitían que seguía persistiendo una gran barrera entre ciudadanos que no habían podido acceder a las nuevas tecnologías u otro tipo de procesos telemáticos (Lugo, Ferrol, Ourense, Pontevedra). Otros entrevistados, de ese perfil técnico y, en general, todos los concejales, destacaban que la actividad de la concejalía y la rapidez de atención a los usuarios a través de las RRSS podría mejorar el servicio público y la cercanía con los vecinos (Vigo, A Coruña). En el caso de Santiago, la concejalía había contratado incluso a una empresa externa para realizar los trabajos relacionados con el *community management* de las RRSS. Esta tendencia hacia la digitalización administrativa puede marginar a un sector de la población más envejecido, pero las RRSS también han de ser una extensión del contacto directo y personal con el ciudadano a cualquier hora del día (Vigo, Pontevedra).

Se constata la importancia de las TIC en las estrategias de comunicación y las implicaciones de las organizaciones públicas en el nivel de apertura, para favorecer la accesibilidad y la transparencia, elementos que Díaz y Cortés (2014: 99) remarcaban que deberían ir integradas dentro de cada web institucional y no ser *transparencia de escaparate*, ya que *no se trata de diseñar nuevos portales de transparencia o gobierno abierto* (tendencia que, sin embargo, sí se ha ido asentando en las CCAA). Asimismo, en el marco normativo, la reforma de la LRBRL 2013 en los arts. 36.1.g) y 70 bis) disponía que las diputaciones, cabildos o consejos insulares colaborarían con los municipios que no pudiesen desarrollar en grado suficiente el deber de impulsar la utilización de las TIC y la administración electrónica en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

En un primer momento, en el cual no era habitual asociar a las instituciones públicas con las TIC (denominado etapa de categorización o presentación) o, concretamente, las RRSS, se hizo necesario regular el uso de información estandarizada porque las páginas web eran actualizadas con relativa tardanza y sus limitaciones para con el ciudadano eran palpables<sup>213</sup>, si bien los partidos políticos reconocían que el incorporar trámites por vía electrónica evitaban desplazamientos a las dependencias municipales y la realización de gestiones y trámites en cualquier momento. Empero, ahora se podría constatar cómo las RRSS habían modificado todas estas percepciones en mayor o menor grado y ofrecían mayor confianza a los ciudadanos en el Sector Público (las instituciones están presentes en espacios virtuales personales y privados-públicos). El mejor ejemplo de todos estos acontecimientos han sido las webs oficiales de los ayuntamientos gallegos, que han pasado de convertir su web exclusivamente en un escaparate institucional y simbólico (que podría estar pensado más para un visitante foráneo que para los propios vecinos<sup>214</sup>) a, en la mayoría de sus casos, introducir cambios orientados al ciudadano, como atención de solicitudes, tramitaciones y servicios de información. Esto ha sido posible, principalmente, tras las exigencias aportadas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso

---

<sup>213</sup> En los años anteriores a la existencia de un marco normativo sobre ese ámbito, algunos autores, como Sabés y Verón (2009) señalaban que la web era clave en el desarrollo de la intranet, así como un potente instrumento de información actualizada sobre la institución, en donde se podían introducir planes, iniciativas y nuevos planteamientos con otro tipo de soportes.

<sup>214</sup> LÓPEZ Y OTERO (2006: 456).



electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que impone a las AAPP proporcionar un canal electrónico de contacto con el ciudadano (creación de registros electrónicos, posibilidad de acceso con firmas electrónicas, elección de la manera de comunicación con la AP...). Tras esta norma, la CA gallega incluyó el Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, y la *Axenda Dixital de Galicia*, marcada por varias líneas relativas al impulso de la sociedad de la información (*Plan eConcellos*, *Rede CeMIT*, banda ancha o transparencia informativa electrónica, entre otras medidas que han funcionado con mayor o menor éxito), que superaron a los antecedentes normativos iniciales, basados en la accesibilidad a personas con discapacidad.

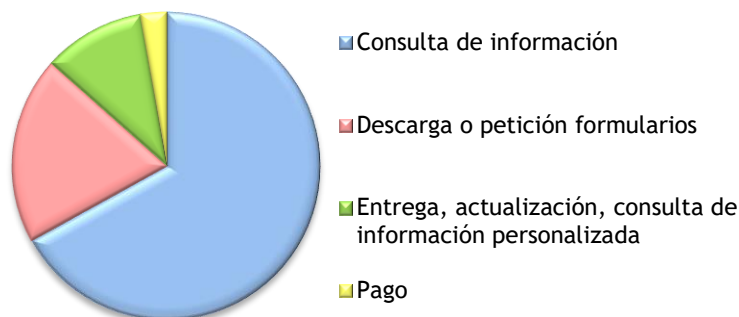
Los resultados obtenidos en estudios sobre internet en la AL de Galicia constataban realidades diferentes en los primeros años del siglo XXI, según de la fuente de la que se beba y como consecuencia de la falta de consenso en la metodologías planteada. Muñoz y Chaín (2010) ofrecían datos que reflejaban una situación un tanto deficitaria sobre la presencia de internet en las administraciones autonómicas y locales (8,92% en 1998; 14,97% en 1999; 19,75% en 2000; 27,71% en 2001; 34,08% en 2002), datos similares a los de López y Otero (LÓPEZ LITA *ET AL*, 2006), con el 38% de AALL con webs. Por su parte, Pérez Casas (MAHOU Y HEICHLINGER, 2008) resumía las conclusiones de diversos estudios a nivel gallego constatando que un 35,1% de ayuntamientos disponían de página web en 2004 y Márquez Cruz (*IBÍD.*, 2008) repasaba el trabajo de Tricas (2007), verificando unas cifras más altas de ayuntamientos gallegos con webs propias: 64,3% en 2002, 61,5% en 2003 y 71,8% en 2004 (también por debajo de la media nacional y entre las CCAA menos integradas en la sociedad de la información). Los datos más recientes, postularían unas cifras diferentes a las anteriores, ya que un informe de la Xunta de Galicia (2010) sobre internet en la AL confirmaba que el 93,9% de los ayuntamientos disponían de web propia<sup>215</sup>. Las cifras en 2013, según un documento del Aula TIC PYMES de la USC (2014) eran más concluyentes, porque confirmaban que el total de los *concellos* de las provincias de A Coruña, Lugo y Pontevedra disponía de web propia, siendo Ourense la que quedaba al margen con un 86,8%, respectivamente.

En la comunidad gallega, la interacción de la ciudadanía con la AP en internet supera a la media nacional según el informe de la Fundación Telefónica de 2015, citado anteriormente. En efecto, era la primera CA con un porcentaje de interacción del 72,6% y en obtención de información de páginas web de la AP, la segunda en descarga de formularios y la tercera en envío de formularios cumplimentados. La página web es el recurso más común presente en el medio electrónico de los *concellos*. Diferente cuestión es el uso que hacen de ellas las instituciones públicas, la actualización de las mismas y la utilidad para sus vecinos. Cabe señalar además, que a medida que aumenta la población los recursos electrónicos y la calidad de los servicios es superior a las webs de aquellos ayuntamientos más pequeños. Por ello, el Gráfico 10.7 da buena muestra de la utilidad y los usos que hacen de ellas sus ciudadanos. Los datos más recientes (USC, 2014) también indicaban que sólo el 32,7% de las webs disponía de una sede electrónica, como tampoco se podría señalar ningún patrón específico por la heterogeneidad de las webs de los *concellos*: predominaba la identificación electrónica de los ciudadanos y la disposición de formularios electrónicos (en menor medida la consulta de estado de los trámites), pero sólo el 44,4% disponía de procedimientos integrados con otras AAPP. Destacaban también, siguiendo en este ámbito normativo marcado por el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, las RRSS. En la mayoría de los casos predominaban las tendencias

<sup>215</sup> De estos resultados, se evidenciaba que la totalidad de los *concellos* con una población superior a los 5.000 habitantes contaba con web propia, mientras que esta proporción se reducía al 82,9% sólo en los *concellos* con menos de 2.000 habitantes.

marcadas por la comunicación social pero no mostraban una clara planificación de las mismas.

Gráfico 10.7: Interacción con el ayuntamiento vía internet



Fuente: López y Otero (2006: 453).

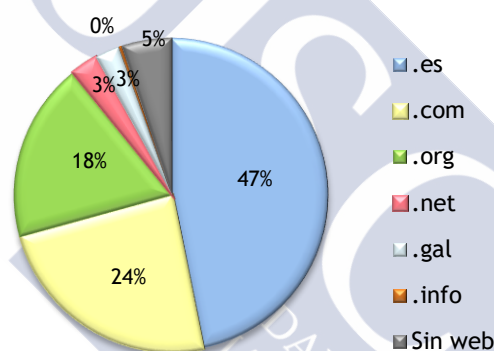
Del análisis personal realizado en esta investigación —a nivel descriptivo para poder presentar una fotografía de la situación y conocer hasta qué punto se había articulado el *gobierno 2.0* en la AL gallega— sobre los *concellos* en el primer semestre de 2015, se contemplaban cuatro aspectos básicos<sup>216</sup> en el lado de la oferta: *a)* diseño; *b)* contenido; *c)* participación; y, *d)* marca corporativa. Del apartado *diseño* se estudiaba el nombre de la URL y dominio utilizado, la facilidad para obtener la información (o datos de contacto) y la presencia de un buscador, mapa web y aviso legal. En el caso del *contenido*, se analizaba cómo se estructuraba en secciones (si existía un organigrama del gobierno, si se presentaban los servicios públicos y la claridad de lectura), la actitud confidencial (si solicitaban datos del ciudadano para poder suministrar información o enviar un formulario) y el perfil de gestión de la web. Desde el ámbito de la participación, se analizaba la interacción y transacción de formularios o la oferta de documentos de consulta, la introducción de elementos sobre transparencia y encuestas o fórmulas para conocer la opinión de los ciudadanos. En último lugar, se estudiaba la marca corporativa, para saber cómo aparecía, su presencia a través de algún logosímbolo corporativo y los colores empleados. Asimismo, se revisó la presencia en las RRSS de cada ayuntamiento gallego.

Se podría decir que con lo observado en este periodo, el Gráfico 10.7 presentado por López y Otero hace casi una década, se mantenía en estos días en los hábitos de la web

<sup>216</sup> Estas cuatro dimensiones acaban por condensar, en cierta manera, el decálogo sobre el concepto de credibilidad en internet de las webs según las investigaciones aportadas en la Universidad de Stanford (durante un periodo de tres años a más de 4.500 personas) en 2002, y que siguen vigentes hoy por la coherencia de sus formulaciones (LÓPEZ Y OTERO, 2006; GARCÍA OROSA, 2009). Estas diez recomendaciones son: 1) facilitar la comprobación de veracidad y precisión de la información de la web; 2) mostrar que hay una organización real detrás de la web (lo más sencillo es mostrar una dirección postal); 3) destacar la *expertise* de la organización y el contenido y servicios que se prestan; 4) mostrar a las personas responsables detrás de la web; 5) facilitar el contacto con la organización (número de teléfono, dirección postal y correo electrónico); 6) diseño web que parezca profesional o sea apropiado para la propuesta que genera (la gente evalúa rápidamente un sitio solamente por el diseño que presenta); 7) hacer la web fácil de usar (las operaciones de los usuarios han de ser muy intuitivas); 8) actualizar el contenido a menudo e informando de las fechas de modificación; 9) limitar el contenido promocional (evitar *pop ups* a no ser que no sean molestos para el usuario y, en el caso de disponer de contenido publicitario, marcar la diferencia con la propia organización); y, 10) evitar errores de todo tipo, no importa cuán pequeños parezcan (errores tipográficos o links rotos son más graves de lo que se piensa).

similares. Estos usos se distribuyen en función de las necesidades de los ciudadanos y *en la mayoría de los casos no hay una verdadera elección en el uso de la administración electrónica por parte del ciudadano (como sí pasa en el ámbito del comercio electrónico)* (BATLLE en CERRILLO Y GALÁN, 2008: 343). La administración electrónica, desde el punto de vista práctico, a través del *open government* habría viralizado este tipo de iniciativas de los gobiernos a nivel local (ARENILLA SÁEZ, PÉREZ Y ROMERA, 2014). Sin embargo, en líneas generales, estos esfuerzos han funcionado a trompicones. En Galicia, casi el 95% de los ayuntamientos disponía de web propia en 2015 (16 no disponían de ella o estaban en construcción) y una decena de ellas era gestionada por empresas externas a las instituciones públicas (la mayoría de estas situaciones ocurrían en la provincia de Ourense). De hecho, en la provincia de A Coruña, el 2,15% de los ayuntamientos no tenían web propia; en Lugo, era el 1,49%; en Ourense, el 21,74%; y en Pontevedra, el 4,83%. Además, por dominios, el predominante era el *.es* (147 *concellos*), seguido del *.com* (75) y el *.org* (58). El dominio *.gal* tan sólo era empleado por 9 *concellos* (ver Gráfico 10.8). También sería necesario señalar que, a nivel local, la creación en 2001 de la web *Eidolocal*, como un portal colectivo público que servía de vía de comunicación permanente del ciudadano con la AL y su *concello* porque esta web permite obtener información electrónica, tramitaciones en internet y servicios públicos en línea.

Gráfico 10.8: Distribución de dominios en las webs institucionales

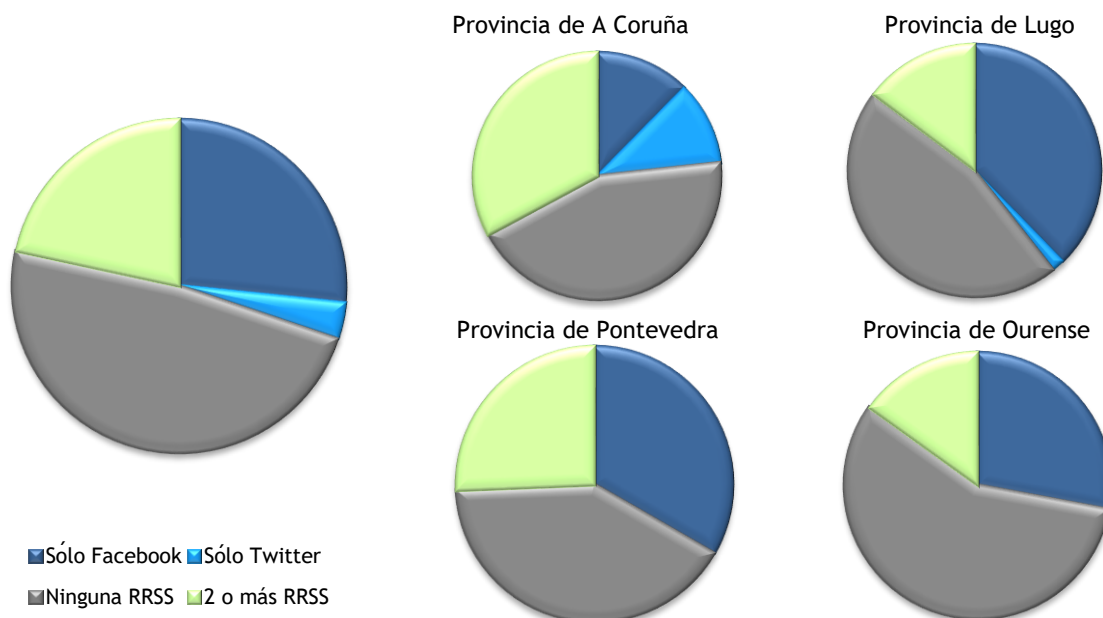


Fuente: elaboración propia.

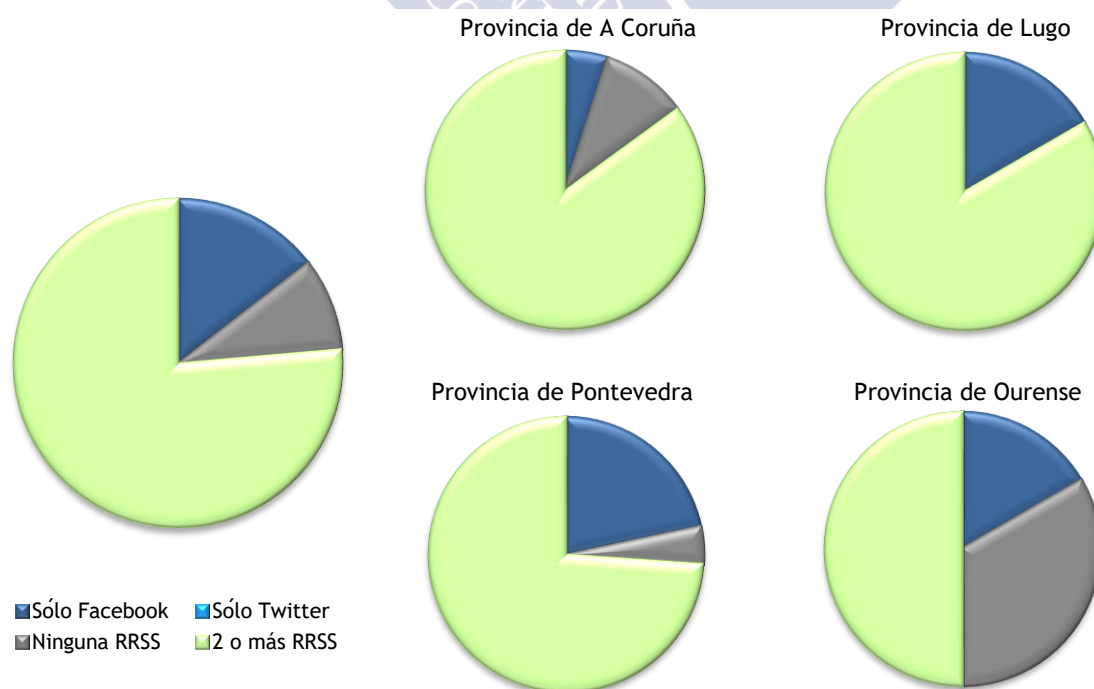
Aunque se ha apostado desde los organismos públicos por desarrollar espacios virtuales encaminados a mejorar la comunicación con la ciudadanía y el Gobierno 2.0, los aspectos determinantes de la mayoría de webs de Galicia eran la dedicación a la promoción del turismo, destacando elementos paisajísticos, culturales o ludicofestivos, destinados como escaparates simbólicos a obtener visitas virtuales fuera de sus *stakeholders* directos: los vecinos del municipio (*e.g.* algunas websites informaban de la temperatura del agua de sus playas). Exceptuando las principales ciudades de Galicia y otras de menor tamaño, la mayoría de portales intentaban ofrecer información detallada de los servicios públicos, aunque el recurso a trámites electrónicos era muy limitado por la capacidad administrativa del *concello* y predominaba el carácter austero y limitado en el diseño web (dominando por el color azul o el verde, en menor frecuencia). La transparencia, calidad o apertura de los municipios estarían relacionadas con el tamaño de su población y la posible existencia de un gabinete de comunicación o recursos técnicos similares destinados a tal fin.

Gráfico 10.9: Distribución de la presencia en RRSS de los ayuntamientos de Galicia (2015)

Municipios con población inferior a 10.000 habitantes



Municipios con población superior a 10.000 habitantes



Fuente: elaboración propia.

Los resultados obtenidos por Vila Núñez (2012: 443) ilustraban que 254 *concellos* (82,73%) no disponían de gabinete de comunicación enfocado a *gestionar y proyectar la acción comunicativa*. Las causas no derivaban de la relevancia de tal función, sino de que las razones esgrimidas apuntaban a la falta de recursos económicos y el tamaño del *concello* (91,7%). Así las cosas, la práctica totalidad de estas funciones (90,6%) era asumida por el propio alcalde, otro concejal o un trabajador del consistorio local (*IBÍD.*: 447). En base a esta fotografía, se podría justificar con el Gráfico 10.9, que puede aclarar de forma completa estas limitaciones locales en el ámbito digital. La presencia en la red de los municipios depende en gran medida de intereses ideológicos, particulares y localistas. Si bien más del 76,36% de municipios gallegos con población superior a 10.000 habitantes estaban presentes en dos o más RRSS —un porcentaje que alcanzaba el 90,90% si se incluían a aquellos con perfil únicamente en Facebook— y el 9% no utilizaba RRSS, la relación en los municipios de menor tamaño era dispar: el 48% carecía de perfil propio en RRSS, pero el 30,11% de ellos estaba activo en algún tipo de red social (Facebook o Twitter, principalmente) o disponían de perfil público en Facebook. Se valoraban intensamente estas RRSS en tanto que eran las más populares y empleadas en la sociedad y, en definitiva, el lugar donde podrían encontrar a parte de su electorado. En definitiva, el 57,2% de los *concellos* de Galicia completaban su presencia en la red con su página web y RRSS superando a aquellos que sólo disponían de web (35,03%).

De todas formas, la presencia en multitud de plataformas digitales tampoco garantizaría una gestión ideal en internet por parte de los municipios, ya que no aportan en la mayoría de casos contenido relevante para los vecinos y, en muchas ocasiones, los ayuntamientos han abierto perfiles desiertos en RRSS por la influencia de otros sin un fin específico. Este fenómeno en la CA difiere ampliamente sobre lo que Mergel y Greeves (2012: 120 y ss) establecían las cuatro reglas básicas en el intercambio de ideas e información entre la administración y el ciudadano en este ámbito digital: 1) desarrollar y publicar una política de comentarios compartida que defina las expectativas de la discusión en línea; 2) cualquier comunicación digital debe seguir la línea de la que se haría cara a cara; 3) aceptar y responder a diferentes puntos de vista; y, 4) respetar a su público. Excepto las grandes ciudades gallegas que forman parte del estudio y disponen de recursos para el mantenimiento de esta comunicación de marketing digital (de forma interna o externalizada) o de una nueva perspectiva sobre los modos de producción de servicios públicos actuales, en los de menor población estos hechos carecen de fundamento.

Pese a la limitación de efectivos, los resultados definían la importancia que los *concellos* otorgaban al contexto digital como garantía de relación con sus ciudadanos, por lo que si la AP quería mantener una relación estructurada con los ciudadanos debería generar *feedback* con ellos en los espacios en donde se encuentran los vecinos. A nivel testimonial destacaba el uso de Youtube, Google+ e Instagram; este último usado principalmente por *concellos* costeros que incidían en su atractivo turístico. Al respecto, Criado y Rojas (2013) marcaban las diferencias en la adopción por parte del Sector Público entre las RRSS y otros sistemas como portales web o correo electrónico. Los autores se basaban en que la adopción de estas tecnologías no se producía de forma generalizada a través de decisiones de alta dirección política/pública, sino que enfocaban en una *experimentación informal* y a un ritmo de difusión muy elevado. Apenas un año después, Díaz y Cortés (2014), haciéndose eco de un trabajo de Anderson, indicaban que más del 90% de las instituciones disponían de RRSS que utilizaban diariamente.



Sin embargo, la imagen externa quedaría empañada por el uso que se le dan a las RRSS, ideadas para poder comunicarse de forma unidireccional en estos casos y que, Cerezo Peco en Almonacid (2014: 306) apodaba como *el nuevo barrio virtual*. Es necesario señalar que el fenómeno de internet o la presencia en RRSS tampoco garantizaban que las instituciones fuesen de interés a su público (DÍAZ Y CORTÉS, 2014). Los perfiles de la práctica totalidad de los *concellos* están basados en extensiones de la web; o sea, la mayoría de contenido actualizado y disponible en la página institucional es volcado en los perfiles públicos y residualmente se produce una comunicación bidireccional entre las entidades públicas y los seguidores (que mantienen en general una actitud pasiva). Asimismo, Díaz y Cortés (2014: 56) recomendaban el establecimiento de un plan de acción y de planificación de contenidos, así como las pautas de estilo y los responsables o moderadores de cada perfil. Se constataba en todos los ayuntamientos —en menor medida en los de gran tamaño— una presencia desequilibrada entre el factor ideológico del grupo de gobierno y el factor de interés público y predominaba la reserva de información de contacto y confidencialidad. Por todo ello, la masa crítica y el *ciberactivismo* se extenderían por esos espacios digitales y reaccionaban de forma puntual al contenido que se va generando (información que no siempre es veraz) porque no existiría verdadero diálogo específico con los vecinos y menos, una posibilidad real de colaboración en *e-Gobernanza*, referido a su papel como elaboradores de políticas en el ámbito local. En opinión de Runciman (2014: 67 y ss), se trataba de dos mundos opuestos en los que las nuevas tecnologías eran vistas como un mundo en el que los ciudadanos podían ser rescatados de la ranciedad del mundo político en donde los políticos intentaban atraer al público sin éxito y *sólo llaman la atención cuando ellos mismos descubren nuevas maneras de hacer el ridículo*<sup>217</sup> (IBÍD.: 68).

Pese a ello, y como se argumentaba páginas atrás, el ciudadano es el propio *gatekeeper* y las instituciones públicas aplicarían, a pesar de sus recursos limitados, un tipo de estrategia comunicativa *online* (por otra parte, uno de los aspectos que más ha avanzado en el caso de la AL por su facilidad de implementación y propaganda colectiva). En el caso de que el *concello* no disponga de espacio propio en las RRSS y ante la estrechez de diálogo con los organismos públicos, los ciudadanos prepararían espacio por ellos mismos si les parecería suficientemente interesante para disponer de una comunidad online. Así, existían todavía cuentas relativas a *concellos* que son administradas por particulares y aportaban recursos e información de interés como un espacio de participación en la acción colectiva (PĂTRUȚ Y PĂTRUȚ, 2014). Otro aspecto, este relativo a la marca corporativa, era la abundante presencia de la marca en la web a través del logotipo situado en la parte izquierda superior. Algunos *concellos* han iniciado una modernización de su identidad corporativa enfocada en la actualización del escudo tradicional que cumpliría el papel identificador durante la navegación, pero predominaban los escudos tradicionales en las webs.

La administración electrónica se trata, pues, de un cambio irremediable que ha penetrado lentamente en las organizaciones públicas, procedente de ámbitos externos, porque se trataba de una nueva manera de comunicación y ya sea por fuera o por dentro, tuvieron que adecuarse a estos nuevos ámbitos (BUSTÍNDUY, 2010). La interposición aún del partido político hacía que se convirtiera en *dominador de la esfera pública, con intereses propios que no tienen que ver con los del ciudadano* (LAVÍN Y RÍOS, 2010: 18) y desvirtuase la relación ciudadano-política, aunque dentro de Internet, *el E-gobierno no presupone la existencia de e-democracia, ya se centra en los servicios públicos y la*

---

<sup>217</sup> Traducción personal.

*administración garante de tales servicios* (LAVÍN Y RÍOS, 2010: 20). El uso de las TIC en las AAPP implicaría pues, una resistencia al cambio en el modo de gobernar y una necesidad de acceso generalizado a la red, aunque este papel *no viene a asumir una posición determinista sobre el potencial de innovación de las TIC en las organizaciones públicas* (ARENILLA SÁEZ ET AL, 2014: 180).

Por ello, retomando en marketing relacional planteado por Berry para establecer relaciones estables y duraderas con los ciudadanos, los procesos CRM y el *social media* se presentarían como dos grandes ejes coordinados para desplegar técnicas de marketing dentro de este espacio virtual. La construcción de una comunidad virtual y una identidad digital encauzarían las relaciones con los ciudadanos y permitiría ganar confianza ante ellos, porque se podrían gestionar las críticas y comentarios, que son grandes temas pendientes a abordar por la AP (DÍAZ Y CORTÉS, 2014: 75). Es decir, *las nuevas tecnologías al servicio de la democracia nos pueden permitir conseguir cada vez más libertad y cada vez más capacidad de saber y, a partir de ese conocimiento, decidir* (PÉREZ GARCÍA, 2003: 121). Esta decisión estaría sometida de forma imprecisa con estimaciones que realizarían empresas u organismos públicos y con la capacidad de los internautas de ser ellos mismos fuentes de información en la AP, porque el valor de los servicios públicos se guiaban por criterios de otros ciudadanos, ya que la influencia interpersonal en la valoración de los servicios públicos con las nuevas tecnologías era incuestionable (LÓPEZ Y SICILIA, 2013). Las webs de los ayuntamientos permitirían administrar técnicamente la información convirtiéndose en la mejor plataforma y en un gran tablón de anuncios digital, de búsqueda inmediata y de atención al público de cualquier tipo de información a disposición ciudadana. Empero, la normativa no especifica qué información deben contener o no (sueldos, formulación de quejas y sugerencias, etc.) y se omitirían informaciones comprometidas relacionadas con la gestión pública (BLANES CLIMENT, 2014), aunque se insistiría en que la misma ha de ser *comprensible, de acceso fácil y gratuito* (art. 5.5 LTBG).

Los temas predominantes en el ámbito digital, a propósito de los servicios sociales públicos, tienen que ver con la demanda de colaboración entre vecinos (e.g. campañas de concienciación de la violencia de género, actos benéficos para recaudar fondos para asociaciones locales), información sobre acciones de las CCLL (a través de notas de prensa y uso intensivo de RRSS en los que se ven imágenes de usuarios o participantes en actividades municipales), ofertas de ocio/culturales, de empleo o actividades formativas (e.g. cursos de cuidado de personas dependientes). A nivel local autonómico, en el ámbito de los SSM predominaron las campañas dedicadas a fomentar la delegación de responsabilidades a los ciudadanos. Los ayuntamientos informaban a menudo con asociaciones locales en la recaudación de fondos o mejoras sociales en las que se necesitaba de la colaboración de los vecinos en lo que, en palabras de algunos autores, podía suponer la *cosificación* de las causas sociales.

En un estudio previo de Marsal Yúfera en Mahou y Heichlinger (2008), se precisaba que en la integración de las TIC en la prestación de los SSM se conjugaban ciertos aspectos desfavorables como la complejidad del gran volumen de información y datos personales, la personalización y heterogeneidad, a lo que será necesario contar con la centralización de los datos (interconsulta, permitir la participación y capacidad de elección de las personas, cuestionarios dinámicos, aplicación de alertas de urgencia, historial social digital, etc.) en base a técnicas de CRM. Las voces autorizadas defendían que en el campo de los SSM dentro de las TIC se conseguirían efectos innovadores en el área institucional que ayudasen al desarrollo social de la localidad con la aplicación de

las nuevas tecnologías que superasen barreras marcadas por la confianza online, aunque se continuasen con problemas derivados de los datos personales, la movilidad de los usuarios, la falta de regulación y fragmentación del mercado o de implicación de los actores responsables en el desarrollo de los servicios. Entre las posibilidades que valoraban los académicos en estos términos, y procedentes del sector privado la mayor parte, se podría señalar:

- *Procedimiento administrativo telemático y centralizado*: permite a los usuarios de los servicios acceder a registros telemáticos en los que se admiten procedimientos donde se aceptan escritos a través de esta vía. Los ciudadanos pueden identificarse a través de firmas electrónicas o sistemas de firma electrónica avanzada. Para ello, es necesario que la administración cuente con un registro electrónico general para recibir esta información. El Plan Trabe para la Modernización Tecnológica de los Servicios Sociales de Galicia prevé, entre 2013-2018, integrar las TIC en la gestión y atención de las prestaciones de servicios sociales con fines de eficiencia económica que requieren de la coordinación interadministrativa, de centros de atención y distintos colectivos.
- *Servicios de atención ciudadana a través de mensajería instantánea*: la aplicación de este tipo de servicio desde la plataforma Whatsapp se puso en marcha en el verano de 2013 en el Ayuntamiento de Mataró, el proyecto piloto de Servicio de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco, *Zuzenean* (2014), y recientemente se ha unido a estas prácticas el ayuntamiento madrileño de Ugena. Son casos todavía aislados pero exitosos porque ofrecen la posibilidad de que los vecinos puedan realizar consultas, trámites, enviar quejas o sugerencias, imágenes, vídeos, *etc.* de forma instantánea y gratuita.
- *Contratación de personal*: es un recurso directo de esta situación que entrañaría problemas como la falta de formación en estos ámbitos del personal actual de las AAPP y los recursos económicos limitados (administración profesionalizada).
- *Campañas boca a boca en el mundo electrónico*: Las campañas de bocas en el mundo electrónico como estrategias de marketing llevan consolidadas hace algunos años en los procesos de comunicación del ámbito privado, aunque no tengan las organizaciones el control absoluto en su promoción (SERNOVITZ, 2012). En estos términos, hacen referencia a cualquier tipo de intercambio de opinión de modo virtual caracterizado por la ausencia de relación entre la multitud de emisores y receptores y por la permanencia del mensaje (LÓPEZ Y SICILIA, 2013). Sobre todo, al tener en cuenta que para aquellas personas que han integrado las TIC en su día a día, los comentarios y opiniones que se vierten en la red son tan válidos como los tradicionales. De hecho, Díaz y Cortés (2014: 58) subrayaban el hecho de que más del 78% de usuarios de internet confiaban en las opiniones de otros desconocidos antes que de la publicidad o propaganda tradicionales, de las cuales renegaban más del 90% de usuarios. Esto no quiere decir que no se pueda dar este uso en el Sector Público, especialmente en la prestación de determinados servicios sociales más abiertos al mercado (*e.g.* centros de día, ludotecas, residencias de mayores, *etc.*), por la necesidad que tienen los ciudadanos de conocer las evaluaciones personales antes del consumo (*buzz marketing* o *marketing one-to-one*).
- *Creación de una sala de prensa virtual*: aunque se trate de un recurso conocido y usado en muchos organismos estatales, a nivel local su presencia es residual. Se trata de espacios en la web donde se pueden trasladar diversos archivos multimedia (audio, vídeos, imágenes) que pueden ser producidos por el consistorio. La limitación de recursos obliga a que en la mayoría de casos se ofrezca una *press clipping*, con un seguimiento en medios de comunicación de las noticias relativas

al consistorio. Muchos *concellos* disponen de espacios de este tipo, aunque desde el periodo estudiado, estuvieron sin ningún tipo de actividad y *en construcción* (marketing 2.0).

- *Viralización de los contenidos*: la comunicación viral puede favorecer al reenvío del contenido (marketing viral), aunque en este punto, la AP siempre parte con ventaja porque todo tipo de actividades públicas tienen relevancia por sí mismas.
- *Apps y gamificación*: versionadas con información pública interesante para el usuario y otro tipo de valor añadido que sea de utilidad. Pueden ser una oportunidad en el ámbito de los calendarios de trámites o presentación de documentos, noticias de interés, agenda cultural, residencias o guarderías... Como el ejemplo de éxito del *Stockholm County Aids Prevention Programme* (LOZANO Y MUÑIZ-VELÁZQUEZ en FERNÁNDEZ-QUIJADA Y RAMOS-SERRANO, 2014).
- *Publicidad institucional tradicional digital*: la referida a *banners* y otro tipo de elementos visuales e interactivos que favorezcan a la interacción con el ciudadano (marketing sensorial o *buzz marketing*).
- *Analítica cualitativa digital* (*Google Analytics, IceRocket, Klout, Technorati*): las webs o RRSS de los ayuntamientos se han convertido en nuevos espacios oficiales de las EELL, por lo que, de la misma forma que se cuidan los espacios físicos municipales, se deben cuidar estos espacios digitales de acceso público para conocer las páginas de la web institucional de entrada más popular de los usuarios (experiencia de navegación), la métrica en RRSS, *etc.* Podrían usarse todos estos datos para proporcionar de modo más realista una *encuesta de satisfacción* muy fiable de los ciudadanos, que permitiría conocer qué gusta, qué se necesita y dónde prestar mayores recursos.

Sin embargo, la rapidez y sencillez que priman en internet (COSTA, 2009: 183) y los altos costes formativos de los recursos humanos han imposibilitado muchas estrategias de marketing de este tipo que pueden proponerse de forma más sencilla en el sector privado. Guiados por el impacto mediático de los medios de comunicación, el gran bucle de prestación de servicios a través del MP en las AALL se cerraría con los ciudadanos que son relegados a relaciones tradicionales y más limitadas como las que se aplican en estos momentos a través de RRSS. La alta penetración de la sociedad gallega en internet permitiría convertir al campo digital en un medio potencial de masas muy interesante al tener en cuenta para la prestación y planificación de servicios y gestión eficiente de los recursos tomando como punto de partida las experiencias ya empleadas en otras regiones y países.

#### 4. LA EMPATÍA EN LA SERVUCIÓN DE LOS SSM: LA VARIABLE PERSONAS

La variable conocida como *personas* es la que puede llegar a determinar el uso de un servicio público porque se basa en la relación emocional y la complicidad que tiene el ciudadano con el trabajador de la concejalía y es uno de los elementos intangibles del servicio público más importantes (los prestadores del servicio son todos los que integran el personal de contacto y, generalmente, personal sin mando). Sin tratar de situarla por encima de otras variables, es necesario remarcar la *teoría del afecto del intercambio social*, por el cual el personal que desempeña este trabajo juega un papel fundamental debido a las percepciones subjetivas que despierta, ya que en muchos casos la elección



del servicio entraña factores subjetivos como este, relacionados con aspectos cognoscitivos, emocionales y culturales. Es, lo que en palabras de Fernández, Román y Martín (2013) se justificaba como el comportamiento de los empleados (respeto, aproximación a los problemas individuales, trato personalizado, comprensión) mejora la comunicación de información relacionada con el servicio y la comprensión del usuario.

En este sentido, se puede articular este relato de los usuarios de los servicios públicos como una fórmula de calificación de la estructura operativa de las actividades realizadas a nivel micro por parte de la concejalía, ya que se está creando bienestar social y el lado humano en la prestación del servicio adquiere una dimensión particular en la que una parte indivisible de la satisfacción la proporcionan los trabajadores de la concejalía, porque no se puede esperar que los ciudadanos estén satisfechos con los servicios públicos cuando los propios trabajadores no lo están. Asimismo, este personal que trabaja en contacto con el público tiene una doble tarea para realizar en el proceso de prestación del servicio: la de operador del sistema de servucción previsto y la de ajuste del mismo a las especificaciones del usuario. La estandarización es casi imposible en los SSM porque requieren de personalización, individualidad y discrecionalidad y los usuarios deben percibir estos valores cuando están usando el servicio.

En el caso concreto de los servicios sociales, los empleados de la AL (trabajadores sociales, psicólogos, abogados, animadores socioculturales, educadores sociales) trabajan con una cercanía con los usuarios que, en ocasiones, pueden discernir de las normas legales porque éstas pueden producir un resultado distinto (PARRADO DÍEZ, 2015). Es decir, el trabajo de estos empleados sobrepasa el ámbito administrativo y predomina la sensibilidad social y el planteamiento de vida de ayudar a los demás, factor decisivo de calidad del servicio. Ámbito opuesto son las convicciones de los empleados públicos de la AL por estar adecuadamente motivados o formados para desarrollar estrategias enfocadas en los términos de la AL. Aunque se han dado pasos importantes en la modernización del Sistema Público de Servicios Sociales dentro de la AL, como la amplitud de perfiles profesionales necesarios para trabajar de manera multidisciplinar para resolver problemas sociales, hasta no hace una década la figura del trabajador social dominaba en toda la concejalía<sup>218</sup> y era una figura clave en el estudio de la realidad social del municipio junto con las entidades sociales.

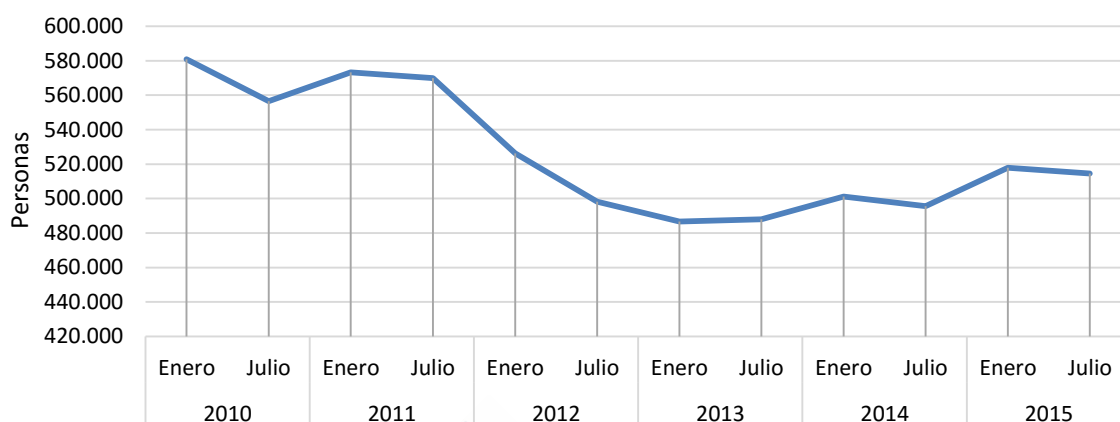
Asimismo, uno de los mayores problemas que ha sufrido la AL relacionado con el personal es la tasa de reposición actual, que algunos entrevistados definían como *indignante* y una *medida cínica* en tiempos de crisis y con necesidades sociales más generalizadas. Todos los concejales reconocían que se llevaba a cabo la prestación de los servicios con recursos municipales limitados, especialmente a nivel humano y que la contratación de personal era un tema preocupante, que originaba la externalización de más servicios debido a esta sobrecarga desmesurada de trabajo, aun partiendo de una cartera de servicios limitada a información y orientación o emergencia social. Este panorama quedaba ilustrado en el Gráfico 10.10, que permitía comprobar cómo a nivel nacional el número de empleados públicos de la AL se ha reducido drásticamente en los últimos cinco años, especialmente a partir de 2011 tras el inicio de la X Legislatura. Esta tendencia se ha suavizado a partir de 2015, año marcado por las elecciones municipales y nacionales.

---

<sup>218</sup> El Decreto 99/2012, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación, establecía la contratación de otro tipo de perfiles profesionales diferentes al del trabajador social en los ayuntamientos de menor tamaño para capacitar la respuesta de la AL de forma más profesional y completa.



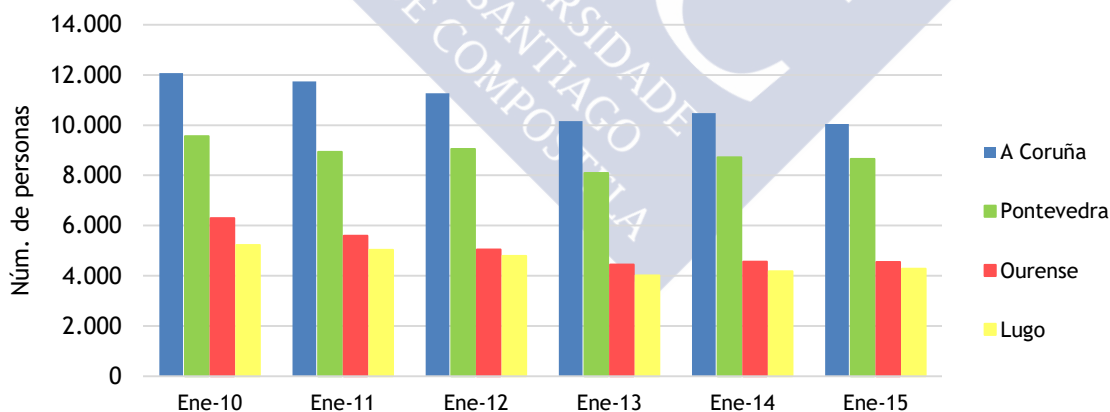
Gráfico 10.10: Evolución del número de personal en la AL a nivel nacional (2010-2015)



Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las AAPP-Ministerio de Hacienda y AAP.

A nivel autonómico, esta tendencia de descenso del personal en la AL ha sido paralelo a la evolución marcada a nivel nacional (ver Gráfico 10.10), si bien las provincias de A Coruña y Ourense fueron las que soportaron una caída más significativa del número de empleados a nivel local.

Gráfico 10.11: Evolución del número de personal en la AL en las 4 provincias gallegas (2010-2015)



Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las AAPP-Ministerio de Hacienda y AAP.

Con estos datos, contrastados por la dirección política y administrativa, las concejalías de servicios sociales han hecho propio el mensaje de austeridad y contención del gasto derivadas de la LRSAL (ver capítulos V y VII). Sin embargo, no existía una fuente centralizada que permitiese ofrecer algún dato mayor relacionado con el personal que trabajador de la AL. La solución rudimentaria era preguntar en cada CL, pero incluso los responsables de las concejalías, al mismo tiempo, veían imposible ofrecer una cifra

exacta, debido —según apuntaban— a los contratos temporales de muchos trabajadores al servicio de la AL.

El trabajo de campo consistente en entrevistas en profundidad ha permitido comprobar de forma directa la enorme dicotomía existente entre la dirección política y la dirección administrativa, encabezada por los jefes de unidad de la concejalía. Ninguno de los concejales criticaba el trabajo realizado por los funcionarios y sólo tenían alabanzas para el esfuerzo desempeñado por los trabajadores sociales de la concejalía. Aspecto distinto era la opinión de algunos de los técnicos, que reconocían que el personaje político alcanzaba un cargo que, en ocasiones, excedía de las atribuciones y competencias personales. A pesar de ello, la crítica más agresiva no sólo era la falta de preparación y capacitación de los ediles, sino el no contar en las decisiones de planificación de la concejalía con la parte directiva técnica (recursos, posicionamiento o diferenciación). Resumían este pesar las palabras de uno de ellos (mediante atribución reservada): *son ellos los que se van dentro de varios años, nosotros somos los que estamos aquí toda la vida y tenemos que sobrellevar las decisiones que tomen en este tiempo.*

Del mismo modo, esta actitud se podría volver a la directiva técnica y cuerpo de empleados públicos en general que, con la anterior expresión *nosotros estamos aquí toda la vida* respondían a una iniciativa de perpetuidad de cargo que podría ser entendida en los términos de insatisfacción, inmovilismo o incluso, falta de vocación y representaba muchos de los valores negativos que se le reprochaban a la burocratización de la AP. A pesar de ello, habría que reconocer que en este grupo de entrevistados se encontrarían los casos más antagónicos, con personas marcadas todavía por la idealización de la AP tradicional como gestión óptima para los SSM frente a la NGP o Gobernanza local y personas orientadas a implicarse en los procesos modernizadores de la vida burocrática y disponer de todos los recursos disponibles como el MP para mejorar los servicios públicos y su viabilidad, aún en época de recesión.

## **5. VARIABLE PROCESOS: RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA, EVALUACIÓN DE SSM, EXTERNALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA LOCAL**

La prestación de los SSM a través de la AA aumentaría la complejidad de análisis y habilidad de las propuestas que puedan ser ofrecidas por parte de la AL en un futuro, como reconocían los entrevistados. Si bien la organización legislativa previa dejaba de manera aleatoria la prestación de los SSM en las CCLL en función de la capacidad presupuestaria de cada municipio y la sensibilidad social del gobierno local, los cambios normativos generaban un nuevo marco competencial que reducía el papel de la AL a valores limitados por la emergencia social. La LRSAL incursionaba de nuevo en las competencias impropias de la AL y las trasladaba al ámbito autonómico, por lo que la generación de una estrategia organizativa sólida ligada a la planificación de servicios sociales en la atención primaria seguía siendo irrealizable, como reconocían los entrevistados (la temporalidad de la situación de caos normativo hasta la aplicación de la ley y la falta de mayores concreciones).

El mayor problema de autonomía del servicio público, el marco legal, era a su vez su mayor virtud, pues al estar reglada la AL por el Derecho Público implicaba que aunque las AAPP tenían muchas más restricciones, controles y obligaciones (e.g. transparencia e información públicas), gozaban de contrapartidas y privilegios que no estaban al alcance de las organizaciones privadas, como servicios exclusivos y monopolio del mercado o

falta de precios directos que asegurasen una cartera de clientes (o ciudadanos-usuarios). Otro aspecto enmarcado dentro de esta variable del MP era la posibilidad de cambio y evolución de los servicios públicos de los ayuntamientos gracias a las aportaciones directas de los ciudadanos, teniendo en cuenta el factor molestia cuando era necesario corregir un fallo, si bien puede ser un hecho perceptible en la derivada electoral y el mayor control social del gobierno local por parte de los ciudadanos (en plenos o encuentros personales con los miembros del gobierno en dependencias municipales o en la calle).

La autonomía de las EELL (autonomía administrativa en distintos ámbitos dentro del marco legal, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes<sup>219</sup>) depende en última instancia de los gobiernos autonómico y central (ROLDÁN Y GARCÍA, 2006; GRIFO, 2009), con los inevitables inconvenientes que pueden surgir en relación a los desequilibrios territoriales y/o provinciales, como atesora el estudio de caso en las principales ciudades de Galicia. Estas AAPP adquieren una capacidad hegemónica para desarrollar dicha legislación básica en materia de AL y de organización territorial, pese a que los principios en los que se sustenta la autonomía local se basan en la descentralización (administración menor derivada de la estatal con finalidad pública), proximidad (cercanía al ciudadano), eficacia y eficiencia (art. 2 LRSAL). La ley debe asegurar el derecho de las EELL a la intervención de los asuntos que afecten a sus intereses, favoreciendo la expansión de competencias locales de todo tipo. Empero, la responsabilidad de las CCAA en tanto que tienen potestad para corresponder a las instituciones locales su posición está reforzada mucho más e incrementa la indefensión de los ayuntamientos con gobiernos locales críticos o que discrepen con la línea ideológica del gobierno autonómico. Se pueden provocar injerencias reales en estos supuestos, por ejemplo en la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del Sector Público autonómico que modificaba el art. 68 LSSG 2008 (adaptándolo al art. 56 LRBRL), en cuya nueva redacción se daba vía libre a la Xunta de Galicia para intervenir en programas, servicios o centros de estas EELL.

### **5.1. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN LOS SSM**

A lo largo de los últimos años las CCLL han sido objetos de miradas en las reformas de la AP —o cuanto menos, se clarificasen por primera vez las competencias municipales por ley como era demanda tradicional del municipalismo—, pero los intentos por introducir la Gobernanza generaron a nivel académico un mayor protagonismo de los ayuntamientos (VALLÉS Y BRUGUÉ, 2001; PÉREZ PÉREZ, 2005; PASTOR SELLER, 2009a, 2009b, 2012; GRIFO, 2009; MEDINA GUERRERO, 2014), porque esta adaptación al nuevo escenario global (la corriente europea descentralizadora previa a la crisis económica sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales) y a las nuevas demandas sociales provoca lo que Nabaskues (2003) denominaba *municipalización de la política del bienestar*, ya que los ayuntamientos son los encargados, y no el Estado o la AGE, de especialización de su agenda pública. Es por todo ello que se comprende que esta parte del multinivel de gobierno, la más baja en la escala es, al contrario, la que más peso tiene en el ciudadano y la puede respetar y representar mejor los principios constitucionales que invoca el art. 103 CE y los arts. 51 y 59 LOFAGE: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

---

<sup>219</sup> Art. 3.1 CEAL.

A todos estos elementos, se le suma la percepción de que las reformas legislativas recientes (fuertemente inspiradas en estrategias de MP), no se trasladaban en la práctica de forma racional y las tendencias ideológicas afectaban a la gestión de los SSM. Caos de gestión, *austericidio* o falta de conocimiento de la realidad social, eran versiones de un mismo proceder en la reforma local percibidos por los dirigentes locales entrevistados como consecuencias inevitables de la falta de contacto con los problemas reales de los ciudadanos desde instancias ejecutivas superiores al ámbito local. Legitimar las políticas sociales en el ámbito de la emergencia social en los ayuntamientos habría de continuar con estrategias y objetivos derivados del MP que permitan mejorar la gestión y consoliden en la sociedad este nuevo parecer.

Sería, pues, necesario precisar que aunque los propios objetivos de estos SSM podían llegar a ser demasiado ambiciosos y abarcasen otras áreas de la política social (educación y cultura, sanidad, medio ambiente...) que no entraban dentro de la emergencia social y derivaban de un proceso de transversalidad entre otras concejalías en términos de alcanzar el bienestar colectivo local a través de la gestión horizontal de asuntos municipales. En el aspecto terminológico de las concejalías, a excepción de A Coruña y Santiago de Compostela, que empleaban el concepto de *servizos sociais*, el resto de ciudades utilizaba una terminología más abstracta como *benestar social*. Salvo Pontevedra, que utilizaba el apelativo *benestar social municipal*, el resto de grandes ciudades acompañaron en el departamento municipal otras áreas sociales relacionadas con la igualdad de género, la educación, la cultura y normalización lingüística, los deportes, la salud y la familia o la juventud. Eran áreas que promovían programas vinculados a coordinar a la ciudadanía en aspectos basados en el ocio saludable y reforzaban la conciliación y dinámica familiar (confirmando la imposibilidad de unificación del término *servicios sociales* pese a las leyes autonómicas y el Catálogo de Referencia, porque persisten mecanismos ideológicos en la forma de valorarlos).

Asimismo, la esterilidad en la coordinación entre AAPP dejaba en manos de sensibilidades personales —no exclusivamente de la dirección política, sino cualquier integrante de la concejalía como el mismo funcionario de atención al ciudadano en tanto que el apoyo emocional y la empatía son aspectos básicos en la prestación de servicios públicos de este área— la actuación en casos del ámbito social y dotación presupuestaria. En ocasiones, la audiencia objetivo de los SSM podría acudir a las entidades sociales como cotitulares de los servicios sociales, ya que pese a los cambios estructurales de calado en el ámbito de lo SSM —si se parte de la proposición de que nunca se había desarrollado un sistema público completo—, las CCLL estaban desbordadas por la incapacidad de responder eficientemente a todo tipo de necesidades locales (las entidades sociales persiguen el beneficio del individuo como parte de la colectividad) y en ocasiones se sugería esta dirección a los ciudadanos-usuarios (algunos concejales indicaban que la AL nunca podría alcanzar el nivel de especialización informativa de una asociación específica).

Si bien todos los entrevistados incidían en la importancia del trabajo preventivo que evitase la irreversibilidad o la destrucción del EB entendido desde los parámetros tradicionales (a través de la prevención y la respuesta inmediata de las instituciones públicas a las necesidades sociales), por ser más eficaz, las actuaciones que se desarrollaron en los *concellos* son de otro tipo, basadas en ayudas económicas temporales y finalistas y en casos de extrema necesidad. Debido a esta falta de uniformización de una cartera común en SSM (si bien existía el Catálogo de Referencia que se adecuaba a la perspectiva de la nueva reforma local, dejaba en un limbo la actuación local en los meses

previos a la entrada en vigor de la LRBRL), estos no se promueven de forma estandarizada a nivel territorial y tampoco se generó una estabilidad en la cobertura de cada servicio, pudiendo variar dependiendo de cada partido político en el gobierno que consolidaba las demandas que considerasen más oportunas. Aunque los cambios no eran muy significativos, también era destacado que la inclusión de nuevos programas o acciones municipales (derivados de la praxis política por la cual los ayuntamientos asumían la prestación de determinados servicios responsabilizándose de competencias impropias derivadas de otros niveles administrativos) acaban asentando esas nuevas necesidades locales valorándose por parte de los ciudadanos como *derechos subjetivos garantizados*.

Las CCLL aliviaban los verdaderos problemas de la ciudadanía y eran los mayores aportadores de financiación en servicios sociales, aunque no les correspondiese a ellos directamente. Se pretendía con la reforma de la LRSAL erradicar este procedimiento pero esta dinámica local se antojaba más rígida de lo esperado para el legislador estatal, que no tenía el control que suponía en el ámbito municipal. Esta posibilidad de asunción de competencias distintas a las propias o atribuidas por delegación en la AL debería respetar los requisitos impuestos en el plan financiero. Si bien la coordinación en la Xunta de Galicia se articulaba como garante presupuestaria de la actividad de la concejalía, solamente los representantes políticos de los gobiernos conservadores valoraban satisfactoriamente la relación interadministrativa presente, aunque en términos excesivamente personalistas: *la relación es magnífica porque conozco a las personas que están en la administración y entonces tengo hilo directo. Levanto el teléfono cuando se pone un problema y se buscan soluciones* (A Coruña).

Todos los representantes políticos de diferente signo criticaban la forma de trabajo con la AA, porque negaban que existiese un *feedback* continuo y subrayaban la politización de esta relación interadministrativa. La concejala de Pontevedra era la que mejor resumía el sentimiento generalizado de los demás integrantes del gobierno local de los otros *concellos* del PSdeG: *la Xunta sabe que nosotros somos los que tenemos que dar las explicaciones a los vecinos y ellos desde un despacho frío y hostil hacen lo que les da la gana para cuadrar sus cuentas y presentarlas en el Parlamento de Galicia. Además trabajan de una forma absolutamente unilateral, sin dar explicaciones y sin contar en ningún momento con el daño lesivo que puede ocasionar una decisión que ellos tomen desde arriba*. Todos los representantes políticos a excepción del PP criticaban la posición de la AA, escudada en la distancia física para actuar unilateralmente sin obedecer a la realidad o las críticas que hacía la ciudadanía por la prestación de un servicio público como este:

- *Si los otros niveles administrativos no responden a lo que deben no irán a quejarse a ellos, sino a nosotros que somos los que sienten más próximos y los más capacitados para responder a lo que los vecinos quieren* (Ourense).
- *Es muy difícil justificarse ante a un vecino que ves cara a cara, que teniendo dinero y superávit en el ayuntamiento no le podemos ayudar más. No es la prioridad ahora pagar la deuda porque en estos tiempos influye gravemente en la inversión social* (Lugo).

Ambos entrevistados lamentaban la falta de información y la subsidiariedad en asuntos necesarios en la AL. Si bien Arenilla, Pérez y Romera (DÍAZ LEMA, 2014: 238) matizaban que esta cooperación interadministrativa debería promover un diálogo entre los tres niveles de la Administración para determinar una cartera de servicios sostenible



y consolidar los derechos de los ciudadanos en servicios sociales, tanto técnicos como concejales de servicios sociales subrayaban el exceso de la burocratización en esta materia. Asimismo, la descentralización del Sistema Público de Servicios Sociales a lo largo de las últimas dos décadas había generado en la reducción de una infraestructura sólida propia autonómica para poder gestionar en unos meses todos los servicios sociales de atención primaria.

La reforma local proponía ordenar de forma más restrictiva la actividad prestación de la AL y se ha generalizado la visión de que los nuevos cambios perjudicarán a los SSM y descontrolarán la respuesta institucional. El marco general de aplicación de los SSM está condicionado con dos factores a tener en cuenta para poder entender los cambios que les afectan con la reformulación de las competencias locales: son competencias delegadas y parten de definiciones abstractas e inconcretas sobre lo que gestionar y la implicación del partido político es determinante para concretar la visión en servicios social en la AL. En este sentido, tanto representantes políticos del espectro de izquierdas y la dirección técnica criticaban no sólo el volumen impositivo al que se enfrentaban los ciudadanos para poder desarrollar SSM, sino que esgrimían la dejadez y elección de competencias municipales que habían marcado el devenir de los últimos años tomando en manos del azar este servicio público y que mantenía esta lógica con la consideración individual del término emergencia social. Muchos de los jefes de servicio lamentaban que incluso la *emergencia social* era lo único que habían venido practicando los ayuntamientos hasta entonces, sin haberse completado el pretendido Sistema Público de Servicios Sociales de la época postconstitucional (de carácter descentralizado y con la asistencia principal enfocada en el papel de los ayuntamientos).

Ninguno de los entrevistados, incluso aquellos del mismo partido en la X Legislatura, confiaban en que la reforma local trajese cambios positivos en las prestaciones y la mayoría de los entrevistados, entre jefes de unidad y ediles, aseveraban la continuidad de la gestión en servicios sociales en el plano local como eje articulador de los servicios sociales comunitarios. Para la mayoría de entrevistados no había sido el momento adecuado para poner en marcha una reforma local de este calado y señalaban que afectaba directamente a la autonomía local.

Asimismo, se comprobaba una preocupación por la capacidad de mejora de los servicios públicos por parte de técnicos a través de más reformas de la AP, ya que las ideas relacionadas con la modernización de la AP y el MP local se distorsionaban al llegar a la etapa política y eran difíciles de proyectar en el funcionariado público, que solía rechazar cualquier cambio. La concejala del BNG de Pontevedra era la única entrevistada que aceptaba los términos de la reforma local como garantía del servicio público, en tanto que destacaba la coordinación e igualdad de derechos. Si bien reconocían que el programa electoral municipal de su agrupación política era opuesto a la centralización de los servicios sociales y defendía la prestación municipal, su beneplácito a la reforma de la AL estaba limitado al cumplimiento literal de todos los preceptos eludiendo de competencias impropias en servicios sociales.

El resto de entrevistados propugnaban que la proximidad territorial sólo era posible a través de la AL que era la administración más cercana a los problemas de los ciudadanos. En este sentido, la gran parte de los entrevistados reconocía a la AL con el derecho suficiente para poder haber tenido como competencia propia la prestación de los servicios sociales, al menos comunitarios (aunque mucho más definida de lo que ha estado), y no como una competencia *envenenada* que creaba expectativas y asentaba

derechos sociales locales a los ciudadanos que no se podían tampoco alcanzar, tanto por la falta de independencia como por la carga impositiva que supondría. Asimismo, gran parte de los entrevistados reconocían que este periodo de incertidumbre estaba causando daños en la prestación de mucho de los servicios actuales de la concejalía porque se limitaba la contratación de personal hasta el 31 de diciembre de 2015 y no se le aseguraba a muchos usuarios de servicios sociales la continuidad de los mismos.

## 5.2. LA PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN EN LOS SSM

A lo largo de la realización de las entrevistas se constató el desconocimiento de las técnicas de evaluación de los SSM por parte de la dirección política de las concejalías. Muchos evadían las preguntas, ofrecían respuestas indirectas y se excusaban en los tecnicismos del proceso administrativo para trasladar la misma pregunta a sus jefes de servicio (si bien habría de ser una prioridad que los concejales en tanto que cumplían el papel de gestores públicos escuchasen, observasen y detectasen los problemas de los servicios<sup>220</sup>). En un único caso, se subrayó el desinterés e indiferencia por la pregunta recalcando que en la web municipal *está todo muy bien explicado*.

Ciertamente, la evasión de este asunto y la forma de esquivar, por ejemplo, cómo se medía la satisfacción de un servicio público, la calidad percibida o cómo se valoraba la imagen del servicio por los diferentes públicos, constataba el desconocimiento en el uso de técnicas de evaluación e, indirectamente, los propios resultados administrativos basados en los conceptos de eficiencia, eficacia y economía, al no relacionar los recursos y presupuestos en el proceso de gestión como algo necesario de conocer por parte de la dirección política. Alguna concejala afirmaba que la calidad percibida de un servicio no era tangible ni se podía estudiar y, otros, la minoría, intentaban responder argumentando que el factor de evaluación fundamental de éxito de un servicio público era el número de personas que se inscribían en las acciones de la concejalía. Se trataría de una seña de la AP tradicional, un ejemplo de *miopía de marketing*, y una inexistencia de medición del servicio en términos de marketing (no se preguntaría a los propios usuarios aunque se consideraba siempre que el grado de satisfacción era el adecuado y tampoco se hacía un esfuerzo por descubrir las causas radicales de los problemas) y, no se estaría actuando en busca de la excelencia en las políticas de bienestar y en la calidad de vida de los ciudadanos.

Dentro de todas las etapas del diseño de los programas municipales en servicios sociales, la evaluación era, quizás, el proceso que quedaba al margen de los intereses y conocimientos de los concejales. Era la cuestión menos prioritaria, que incluso indicaban que no correspondía a la dirección política conocer este proceso, sino a la dirección técnica de la concejalía, si bien se podría determinar el *efecto halo* (CHÍAS, 1995) en el cual la imagen individual se produce por la imagen del gobierno o viceversa (se valora mejor lo específico y se trasladan hacia arriba los problemas). Otra respuesta común por parte de los concejales sobre la evaluación en la concejalía tenía que ver con *gastar todo*

---

<sup>220</sup> También sería necesario apuntar que algunos técnicos reconocían, con atribución reservada, que las coordinaciones entre política y administración tenían un grado de apertura muy limitado en la AL, en tanto que los políticos tomaban decisiones y los funcionarios las implantaban a través de una interrelación complicada en la que cada uno de estos grupos tenía su papel y en el ciclo de gestión de muchos programas municipales (de por sí muy limitado) quedaba cortado por campañas electorales y formación del nuevo gobierno (los empleados públicos prevalecen en el tiempo en la AP frente a los concejales).

*el presupuesto en lo que se tenía que gastar, pero entendiendo el gasto como una inversión.*

Por su parte, la dirección técnica de servicios sociales definían el trabajo de evaluación como *una batalla* con la dirección política y no concebían que en todos los casos de las ciudades se estableciesen unos objetivos previos y estratégicos en las *concellerías* y si se hacían, estaban limitados al mandato de cuatro años. La función tecnocrática apostaba por el rendimiento de la organización a través de objetivos y metas, como un sistema capaz de obtener resultados concretos en el excesivo énfasis en normas y procesos organizativos. Además reconocían que se deberían establecer indicadores *para evaluarlo todo y en base a esa evaluación poder programarnos para el siguiente año* (atribución reservada). Sin embargo, existía una imposición de metas irreal, en relación a la mejora del bienestar de vida de los vecinos de las ciudades y convertida en la perpetuación de las situaciones derivadas fuera del bienestar.

La crisis de legitimidad de las instituciones públicas es más profunda en los EELL porque, por una parte, se beneficia el control del gasto, y por otra, se pone en riesgo de que no se atiendan a las prioridades o fines pretendidos cuando el equipo de gobierno es elegido. En estas administraciones predomina la urgencia del corto plazo y no se tienen en cuenta la financiación de los servicios o la planificación. En la mayoría de casos todos los entrevistados (en especial los cargos políticos) hablaban del corto plazo de cara a las inminentes elecciones municipales y no se percibía un plan director en la concejalía a medio plazo u objetivos a alcanzar cuando terminase la legislatura más allá del cumplimiento de objetivos de déficit o presupuestarios. Por así decirlo, la *postucción* o los cambios organizativos para la mejora continuada de los servicios (PUIG, 1998) eran reducidos a percepciones del personal de contacto y el número de ciudadanos que acceden al servicio, en lugar de valorar cómo el servicio facilitaba la solución/respuesta de las necesidades a las que se enfrentaba.

El volumen de trabajo y la dificultad de proporcionar una respuesta institucional adecuada generaban frustración en los técnicos locales, que señalaban que el problema más importante era, además de la imprecisión en los objetivos de la concejalía, la inestabilidad de los gobiernos locales, que buscaban medidas populistas que permitiesen el mantenimiento en el poder sin precisar una solución concreta para mejorar de forma sistemática el entendido bienestar colectivo (*e.g.* reparto de ayudas públicas de pago único que no actúan en los problemas sociales directamente y que se promocionan como derechos sociales cuando es simple caridad en el siglo XXI). Se confirmaban grandes carencias en la dirección política de los servicios sociales en las principales ciudades gallegas en estudios mínimos de marketing de los concejales y una reacción rápida hacia prioridades sociales cuando podían percibir la amenaza de perder las elecciones. Es más, por norma general, no estaban adaptados a la capacidad que se le exigiría en un puesto de esta envergadura, y siempre que las argumentaciones basadas en valores y ejemplos no fuesen suficientemente sólidas, subrayaban que sus estudios o sus carreras profesionales no estaban relacionados con los servicios sociales (*Es que a ver, yo vengo del mundo de...*).

La calidad pública como propiedad o conjunto de propiedades inherentes a los SSM es un factor fundamental en la AL (y un factor fundamental en las reformas del Sector Público derivadas de la NGP o reinención del gobierno alejándose del modelo tradicional de la AP) y tiene al ciudadano como eje central del debate. La percepción de la calidad local catapultó al municipio como líder de servicios públicos de este ámbito, y

también está vinculado con la capacidad del servicio público para conseguir el mismo resultado al menor costo posible, si bien este elemento no es estático en el tiempo y está vinculado a la satisfacción de las necesidades del ciudadano.

En torno a la calidad de los SSM hay tres grandes grupos involucrados en su consecución, que son los usuarios (el papel del ciudadano queda a veces reducido por la imposibilidad de romper la preocupación por la productividad y la eficacia), los profesionales que prestan el servicio y el equipo directivo formado por los jefes de servicio y la dirección política. Ambos sectores configuran la calidad del servicio de forma particular y las discrepancias generadas entre ellos surgen a raíz de la falta de configuración del contenido de la oferta o los criterios de calidad derivados, en especial, por la inestabilidad legislativa y el contexto de incertidumbre que provoca, a pesar de todo, importantes diferencias de gestión en los siete ayuntamientos de estudio.

El factor decisivo que influye en materia de calidad pública de SSM es el de los poderes públicos, relegando a los ciudadanos a un segundo plano, si bien la gestión de marketing en este sentido podría favorecer a generar cauces de participación y acercar el servicio a la ciudadanía. Del mismo modo, características relacionadas con la calidad de la gestión en servicios sociales están relacionadas con el cumplimiento de los plazos solicitados, la facilidad de los ciudadanos usuarios del servicio público para saber a quién dirigirse para solucionar sus problemas.

En general, la calidad es un aspecto básico en la prestación de los SSM y era vista con lupa en la acción directiva municipal porque simbolizaba y generalizaba el propio trabajo de la CL como entidad del Sector Público y era un factor de competencia con otras ciudades (a nivel político local, la calidad de un servicio público local generaba debate mediático sobre la gestión pública de un ayuntamiento frente a otro). Por eso, era un factor político en tanto que la percepción de calidad de los servicios públicos locales podía mantener al gobierno local en el poder durante más tiempo y las opiniones desfavorables eran tenidas en cuenta por la oposición local o recogerse en los medios de comunicación locales (que pueden ser una plataforma de propagación de un error hacia otro tipo de medios de comunicación de ámbito mayor o incluso las RRSS). Además, el sometimiento de las CCLL a otras administraciones superiores planteaba que, aunque la evaluación era una perspectiva ignorada por los mandos políticos en tanto que podría ser visto como un desarrollo más técnico del proceso de prestación de un servicio público, lo que ellos no desatendían eran los resultados de la evaluación, como era el estándar de calidad percibida por los usuarios. De sus rendimientos se podía determinar la continuidad de los servicios públicos municipales, se reafirmaba la gestión del gobierno local —sin sufrir en el peor de los casos la intervención por parte de la AA— y, por tanto, la consolidación en el poder local de sus cargos.

### **5.3. LA EXTERNALIZACIÓN EN LOS SSM**

Los cambios que los entes locales pueden sufrir en los próximos años pueden alterar la relación entre los usuarios y la AL y pueden, a su vez, mejorar la prestación del servicio, partiendo de herramientas de eficacia y productividad (mejora de RRHH), adaptación a las aspiraciones y demandas sociales, planificación estratégica, calidad o democracia participativa, en una época en la que se perpetúa la crisis económica. Muchas asociaciones y/o fundaciones locales desarrollan un trabajo intercooperativo con el municipio desde la autonomía de ambos a través de convenios y comparten una visión similar con la



concejalía sobre los asuntos sociales a tratar enfocados en la mejora de la calidad de vida de los vecinos. Entre la concejalía y las entidades sociales se desarrollaba un diálogo continuo a través de negociaciones y pactos de trabajo relacional, enfocados en la coproducción y prestación de los servicios públicos. Se podría reconocer que los servicios sociales no se corresponderían tan sólo como una emanación del Estado o el sistema político-administrativo y las funciones de dirección en los niveles territoriales (HERRERA GÓMEZ, 2001), pero también habría que reconocer la resistencia al cambio de los directivos locales, la persistencia de algunos roles que impedirían la profesionalización de los servicios en términos de racionalización y acción social. Por ello, la promoción de la figura del actor Tercer Sector estaría vinculado a un proceso de imitación y de racionalización de los servicios públicos.

A pesar de la literatura ligada a la externalización de los servicios públicos, las opiniones personales de los entrevistados en torno a la externalización de servicios públicos (pese a que era un aspecto asentado dentro de la AP) estaban muy polarizadas. Sin embargo, si bien las direcciones política y administrativa aceptaban la gestión mixta o pública, todos ellos reconocían que la titularidad había de estar siempre en manos públicas. A excepción de la técnica de Lugo que no veía viable ninguna aplicación de MP en la AL —ilegitimando cualquier posible aplicación existente en la AP— porque, según ella, habría que priorizar otro tipo de asuntos antes que al marketing y apostar por la gestión directa pública en servicios sociales; en general, la mayoría de los entrevistados, tanto concejales como técnicos, consideraban que la externalización de muchos servicios públicos era la única fórmula viable para el sostenimiento del Sistema Público de Servicios Sociales.

Por un lado, la justificación principal para la introducción de gestión mixta estaría motivada por la incapacidad de recursos humanos y de instalaciones en el *concello* que harían más difícil la cobertura (Lugo, Ourense, Vigo, Ferrol, Santiago), así como el abaratamiento de los costes (Ourense). Otro aspecto era el de que la AP no garantizaba la especialización de determinados servicios y, en determinados casos, una entidad social que trabajaba con un determinado colectivo de personas iba a trabajar más eficazmente y atender de forma más óptima las necesidades de los vecinos (Pontevedra, Lugo, Ourense, A Coruña).

De igual modo, otros entrevistados tenían una opinión más pétrea sobre la pervivencia de esta gestión relacional de los servicios públicos, subrayando que la AP no era una pauta exclusiva para la puesta en marcha de determinados servicios: *la AP no es capaz de mantener por sí misma el actual Sistema Público de Servicios Sociales. Si bien la titularidad ha de ser siempre pública, tenemos que contratar a empresas privadas porque no tenemos medios personales y tenemos que externalizar algunos servicios recurriendo a las empresas privadas o entidades sociales* (técnica de Ferrol). Todos los entrevistados evocaban los convenios o conciertos en servicios como la teleasistencia o la planificación gerontológica (residencias o sistemas alternativos de alojamiento) como las actuaciones en SSM más idóneas para la externalización de servicios.

De nuevo, la observación más interesante del proceso de externalización en el Sector Público era la ofrecida por la técnica del Concello de Vigo que, aunque amparándose en la compatibilidad, reconocía que *la AP no habría necesitado externalizar ningún servicio si se hubiesen aplicado las técnicas de marketing correspondientes; algunas cosas que se han hecho no tendrían por qué si se hubiesen valorado la misión/visión y estudiado el mercado*. Excepto ella, todos los entrevistados circunscribían este hecho a problemas



financieros y de contratación, sin reconocer el origen del proceso como causa determinante en la externalización de los servicios públicos. Es decir, a modo de paréntesis, en el tema de fondo se excedía de la capacidad financiera de los *concellos*, y sobresalía indirectamente la justificación de que las entidades del Tercer Sector eran colaboradoras necesarias para delegar servicios y reducir el trabajo y responsabilidades de la concejalía (aunque realice seguimiento del servicio).

#### **5.4. LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPALISMO GALLEGO**

Salerno (TORNOS Y GALÁN, 2000: 175) retrocedía hasta el origen divino del poder marcado por el absolutismo y el reproche kantiano a favor de la publicidad de las normas, para situar el paso hacia la idea de la transparencia en las decisiones políticas como garantía frente a las decisiones aleatorias y personales del poder estatal. Del mismo modo que la transparencia se ha convertido desde entonces en una aspiración en la AP, todavía en proceso de construcción, la perspectiva democratizadora que exigía la *publicidad de las normas* —y todo lo que ello implicaría en la AP y el Sector Público— tiene que ver, sin ser previsto hasta siglos después, en el conjunto de estrategias que ahora se asocian al MP, que permiten potenciar las relaciones entre instituciones públicas y el ciudadano, el mantra repetido a lo largo de esta investigación.

Este punto de partida tiene que ver con el que cualquier tipo de procedimiento de la AP podría ser susceptible de sintetizar la transparencia y acceso libre de información. De hecho, una Ordenanza tipo de la FEMP (aprobada por su Junta de Gobierno el 27 de mayo de 2014) subrayaba que la transparencia y su consecuencia práctica, la participación ciudadana, eran dos principios fundamentales en los estados modernos. Al mismo tiempo, todos los responsables políticos de los ayuntamientos y los mandos técnicos reiteraban la adaptación diligente de los estándares y parámetros que permitían dar continuidad a la idea de transparencia en la AP, a través de la publicación en las webs operaciones con proveedores, suscripción de convenios, selección de personal o los presupuestos.

En este sentido, Campos Acuña (ALMONACID, 2014: 100 y ss) enumeraba aspectos en los que podría fallar la implementación de la LTBG en el ámbito local y que eran extrapolables a la CA de Galicia: *a)* composición y heterogeneidad de la planta local (fragmentación del mapa local, escasez de recursos económicos, materiales y humanos y la brecha digital existente); *b)* el nuevo rol de la administración frente a los ciudadanos (la necesidad de relaciones electrónicas con los ciudadanos); y, *c)* la gestión de las personas y los equipos (en la AL donde se funden y confunden tantos niveles de gobierno y administración y resistencias personales resulta determinante implementar un cambio de tanto alcance la existencia de un fuerte liderazgo organizativo que cuente con el apoyo político). Además de estos tres factores, se podría incluir el hecho de que se ha presupuesto la vía electrónica como garante de la participación pública de forma integral en muchas circunstancias administrativas, sin determinar las limitaciones en las nuevas tecnologías de una parte de la ciudadanía debido a factores de exclusión social o edad, como se ha apuntado en páginas anteriores.

En este aspecto eran los concejales los más implicados en esta modernización, aunque eran los técnicos los más sensibilizados con el exceso de informatización de los trámites y la escasez de medios (especialmente personales) para implementar todas las nuevas medidas. Asimismo, la representante política de Pontevedra, recelaba de las medidas de informatización del entramado administrativo y comparaba el proceso con

una *transparencia de prospecto médico*, dando a entender el exceso de información descontextualizada y de difícil comprensión de gran parte de la población. Por lo tanto, los entrevistados asociaban la transparencia a la publicación de información institucional y organizativa (organigrama, perfil y trayectoria profesional de los políticos, actas y acuerdos de órganos de gobierno, retribuciones a altos cargos y responsables máximos, declaraciones anuales de bienes y actividades, conocer el resultado de las acciones llevadas a cabo, *etc.*) en la web y gran parte de los concejales aseveraban que la AL se había adelantado a las exigencias de la ley estatal y a nivel de transparencia tenían *todo subido en la web*, reduciendo la transparencia al ámbito informático.

Este concepto de transparencia quedaba acotado para gran parte de los entrevistados al ámbito económico y financiero de los asuntos en los que incidía la legislación estatal de la materia en estos momentos de crisis económica. Sin embargo, esta transparencia estaba limitada en la práctica a la rendición de cuentas y pretensión de informar del proyecto político, pero el fomento de la participación ciudadana en el proceso de diálogo abierto quedaba en un segundo plano, en tanto que los entrevistados reconocían que implementar todo esto supondría más trabajo administrativo del que podían asumir los empleados públicos. De hecho, la concepción de la transparencia era reduccionista y no se valoraban otros ámbitos relacionados y más fáciles de aplicar, como disponer de información de contacto actualizada en la web o responder con celeridad los emails. En este debate pueril sobre el contenido de transparencia que la CL disponía en su página web —si estaban mejor situados que otras localidades de la CA y tenían mayor y mejor contenido que otras—, los resultados expuestos en el Capítulo VII relativas a la Transparencia municipal reflejaban que no sólo Pontevedra no aprobaba en los estándares de Transparencia Internacional España, sino que en la última edición de 2014 se habían empeorado las puntuaciones de las siete ciudades con respecto a 2012 y solamente Vigo y Ourense tenían mejores datos que la media nacional.

## **6. LA VARIABLE EVIDENCIAS FÍSICAS EN LOS SSM**

La AL ha de cuidar y buscar un cierto equilibrio en todas las percepciones relacionadas con las evidencias físicas de la prestación de los SSM porque el usuario del servicio debe sentir que está personalizado para él, con la calidad de lograr sus expectativas sobre el servicio y son cuestiones clave para la calidad y satisfacción del servicio, como el cuidado del local y lugares en el primer contacto entre el usuario y el servicio (acceso a las oficinas e instalaciones aptas para personas con discapacidades), una arquitectura cálida, la luz, los muebles, los horarios y las esperas (horas de apertura adaptadas al horario laboral de la población), las escuchas (la capacitación técnica del personal técnico que presta el servicio para transmitir al ciudadano un servicio público de calidad a través de cortesía, amabilidad y formalidad), el acompañamiento a través del proceso de uso del servicio (instrucciones, formularios o comunicaciones comprensibles al ciudadano medio y un lenguaje adaptado a las necesidades de los usuarios), *etc.*

En este sentido, la localización es muy importante y el acceso a los servicios públicos ha de ser lo más fácil posible para el ciudadano. De los siete ayuntamientos estudiados, las concejalías de servicios sociales estaban deslocalizadas de la CL y situadas en edificios públicos en el centro de la ciudad y muy próximas a la casa consistorial en todas las ciudades. La excepción la marcaban Vigo y Lugo, que disponían de oficinas técnicas y de atención a los ciudadanos en el edificio central de la AL. En términos de comodidad

para la ciudadanía y control social, la mejor opción para el acceso a los SSM podría ser la entrada en el edificio central local. La amplitud y número de oficinas permite que en los puntos de prestación de servicios el personal se adapte a las necesidades específicas de los ciudadanos para satisfacerlas mejor, siempre atendiendo a la idea de que el funcionamiento en red de la concejalía debe mantener unos estándares para homogeneizar los procesos, gastos y calidades (PUIG, 1998).

Sin embargo, es común que todas las grandes ciudades descentralicen las dependencias consistoriales por motivos de tamaño y espacio, a medida que los servicios públicos que ofrecen son más numerosos y complejos. Los únicos entrevistados que daban prioridad a la intimidad de los usuarios en su acceso a los servicios sociales eran los representantes de Ourense, que reconocían que hasta hacía algunos años las instalaciones de atención al público estaban desfasadas o anticuadas. En todos los casos estudiados, el contacto presencial y/o telefónico seguía siendo el acceso principal de comunicación de los ciudadanos con la concejalía.

Asimismo, una de las mayores críticas que declaraban todos los entrevistados era el aspecto burocrático de la concejalía relacionado con trámites que debían cumplimentarse. Asimismo, la subordinación autonómica y la tutela de las EELL obligaba a presentar cada año un plan económico-financiero justificando los gastos de la concejalía basándose en la previsión de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera. Todos los entrevistados aclaraban que era un aspecto fundamental pero que limitaba la atención a los usuarios, retrasaba los tiempos (algunos concejales reconocían que durante varios meses mucho de este trabajo con los ciudadanos había de ser paralizado para la presentación de la documentación a la Xunta de Galicia) y alejaba de la realidad social a los trabajadores de los *concellos*.

## 7. IDEAS FINALES

El MP dota a la AL de una profesionalización de la AP porque busca el cuidado de las relaciones entre las instituciones públicas y el ciudadano. Asimismo, la incursión de esta disciplina derivada de la NGP en las AAPP permite reducir la brecha entre la percepción ciudadana y los *outputs* sociales.

Los SSM se presentan dentro de un marco legislativo escasamente regulado y con un catálogo de servicios demasiado inconcreto, siendo el objetivo de la concejalía el de preservar e incrementar el bienestar colectivo de la comunidad. La mayoría de oferta pública de SSM se hace sin competencia (por lo general, no se produce un beneficio económico sino social), si bien en ciertas áreas sí la hay a través de entidades sociales o sociedades mercantiles, que alcanzarían a ser *coparticipantes* en la gestión de algunos servicios públicos de la concejalía. Asimismo, el horizonte de actuación pública es complejo, está fuertemente limitado por los ciclos electorales y es necesario entender que no siempre los usuarios de los SSM coinciden con los contribuyentes. Es esta necesidad de satisfacer los intereses de los diferentes actores lo que sitúa a los servicios públicos en la lógica de la esfera política, en donde existen actores con distintos intereses en torno a las AAPP.

Si bien el concepto de intercambio —directamente *relación*, en tanto que no es un proceso unidireccional entre AP y ciudadano—, ampliamente estudiado en los capítulos precedentes, alcanza mayor relevancia que el concepto de *marketing mix*, en tanto que responde mejor a los objetivos de las instituciones, la clásica distribución de *marketing mix* ha sido puesta en uso en este capítulo en tanto que responde perfectamente a las variables distribuidas en el cuestionario de la entrevista. A continuación se presentan las principales conclusiones de éstas.

Variable producto	<p>CREACIÓN DE SSM: Los SSM se desarrollan debido a grandes demandas sociales (tras un proceso político y administrativo). En los últimos años, las concejalías aseguraban que estaban <i>desbordadas</i> y disponían de un margen muy reducido de alternativas que tenían a nivel municipal para desarrollar programas y configurar un catálogo de servicios estable.</p> <p>OBJETIVOS DE LA CONCEJALÍA: dar un servicio de mayor calidad y que los servicios estén disponibles para los ciudadanos y se puedan adaptar a sus objetivos y prioridades.</p> <p>PÚBLICO OBJETIVO: El público objetivo está formado por clientes cautivos que no tienen facilidades para elegir entre otras empresas de la competencia.</p> <p>RUPTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA POBLACIÓN GALLEGA Y ESTIGMA SOCIAL DE SER USUARIO DE SERVICIOS SOCIALES: perpetuación de la situación e incremento exponencial de posibles usuarios a través del recurso a ayudas económicas finalistas que no resuelven los problemas.</p> <p>MARCO LEGAL: Atribución ambigua de los deberes competenciales que ninguno de los ayuntamientos desea perder. Destacaba la preocupación en el punto de vista operativo durante el periodo temporal de adaptación a la reforma de la LRBRL y se criticaba el regreso con los cambios impuestos a épocas benéfico-asistencialistas (carencia de adscripción de derechos sociales).</p> <p>SEGMENTACIÓN DEL MERCADO: Los concejales negaban la existencia de la segmentación del mercado en la concejalía (confusión entre público potencial y universo total) y no admitían hablar de colectivos prioritarios o segmentos de población, si bien se acababan reconociendo las prioridades en los colectivos de personas mayores (actividades gerontológicas, ayuda a domicilio), familias e infancia, personas en riesgo de exclusión social y, especialmente en los últimos años, las ayudas económicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ESTUDIO DEL USUARIO DE SERVICIOS SOCIALES: observación y análisis de la información local (acceso de los usuarios a las dependencias municipales) y publicaciones de informes nacionales de carácter socioeconómico. La dirección administrativa está más atenta a esta perspectiva que la política.</li> <li>- ESTUDIOS DE MERCADO: Carencia de estudios de mercado locales como parte de un plan estratégico departamental. El estudio de necesidades es gradual conforme a las demandas presentes de los vecinos del municipio. Existe un factor de posicionamiento caracterizado por las directrices de la AGE.</li> </ul> <p>POSICIONAMIENTO DE LA CONCEJALÍA: la oferta de servicios gira en torno a una formulación de la agenda política que es aceptada previamente por los ciudadanos en las elecciones municipales. El monopolio en muchos servicios y la alineación al Derecho Público y al control ciudadano y de la oposición política crea mayor seguridad que los servicios de la competencia para el ciudadano que, a cambio, exige más del servicio público.</p>
-------------------	--

Variable precio	<p>FACTOR PRECIO EN SSM: la asignación del precio al servicio público es un factor secundario en términos monetarios porque los SSM no reflejan los costes reales y la percepción ciudadana es a interpretar la gratuidad del servicio. El precio del servicio es retenido como una inversión que genera bienestar colectivo, es un beneficio social en lugar de un factor lucrativo.</p> <p>OBJETIVOS DE PRECIO: trabajo de la concejalía en función de un presupuesto anual municipal. El MP local permitiría optimizar los recursos financieros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de partidas presupuestarias ligadas a la emergencia social y ayudas económicas básicas a los vecinos (eran demandas ilimitadas y uno de los mayores problemas a los que se habían enfrentado los equipos directivos en los últimos años).</li> <li>- Problemas generalizados en la financiación de los SSM y dudas sobre ello con los cambios legislativos y el lógico incremento de la emergencia social en un contexto marcado por la crisis económica (error en la planificación pública a nivel estatal que repercutió en la AL).</li> </ul> <p>CONTEXTO PRESUPUESTARIO EN GALICIA: las partidas destinadas a SSM se estancaron o redujeron en los ayuntamientos de forma generalizada, si bien a media legislatura se cambiaba la tendencia en algunos <i>concellos</i>, aumentando ligeramente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A Coruña era la ciudad que más recursos económicos utilizaba en SSM en el cálculo absoluto municipal. Esta ciudad, junto a Vigo y Lugo, era de las que disponía de un presupuesto más extenso, mientras que Ourense, Ferrol y Pontevedra se situaban en un plano secundario.</li> <li>- Lugo capitaneaba la inversión relativa, porque en los primeros años de la legislatura el presupuesto para servicios sociales había rondado el 25% del presupuesto total del <i>concello</i>. Le seguía a gran distancia Ferrol. El resto de ciudades rondaban el 10%.</li> <li>- Lugo lideraba el gasto social per cápita en servicios sociales (más de 200 euros al año en 2011, 2012 y 2013), mientras que en Pontevedra no había llegado a 50 euros.</li> </ul>
Variable distribución	<p>CANALES EN LOS SSM: canal de distribución pública de servicios a través de las UTS o ETS como fórmulas descentralizadas en la AL y repartidas en barrios y parroquias de las ciudades (los empleados públicos se trasladan al espacio vecinal para estar más cerca de las demandas sociales). Galicia se situó por debajo de la media de UTS por población y superó la media en menos población a atender por trabajador social.</p> <p>ORGANIZACIÓN DE LA CONCEJALÍA: relevancia del factor lugar en cuanto al papel desempeñado durante la gestión de los servicios. El corto canal de distribución de la AL la convierte en la primera puerta de entrada de los ciudadanos con la AP (rivalidades ligadas a la competencia y localismos en la AL: asimilación de instrumentos de MP indirectamente como el análisis de la competencia en términos de bienestar ciudadano).</p> <p>UN NUEVO CANAL ELECTRÓNICO DERIVADO DE LA NGP: la administración electrónica permite consolidar el papel del ciudadano como un coparticipante y demás entidades del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos gracias a la interactividad que ofrecen las TIC en el fortalecimiento de un gobierno en red.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las experiencias en la AL son más limitadas que en la AA o AGE y no se percibe que internet sea una función democratizadora. La alta dirección no ve compatible la experiencia de internet en el ámbito de la concejalía para poder comunicarse con los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos (predominan los <i>inmigrantes digitales</i>).</li> <li>- El papel de las TIC es cada vez más protagonista en procesos de información y gestión de servicios públicos. Sin embargo, en los SSM se prima la personalización del servicio y el lado humano, por lo que no se podría llegar a asumir un papel tan destacado en la gestión de los SSM (los críticos hablan de la <i>cosificación de las causas sociales</i>).</li> <li>- El acceso de internet en España alcanza cuotas relativamente bajas a nivel europeo (74%, según Eurostat 2014), si bien si se estudiaba sólo la variable edad se aumentaba esta cifra hasta casi el 100%.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las AALL han primado el contacto con el ciudadano a través de internet con las RRSS. Sin embargo, el perfil de los técnicos es el más reticente a fomentar la participación en internet para los ciudadanos de los servicios, porque el acceso a los servicios públicos en la concejalía es directo y el público objetivo no obedecería a un perfil digital, como podría ocurrir en otras concejalías.</li> <li>- En Galicia, casi el 95% de los ayuntamientos disponía de web propia en 2015 (300 ayuntamientos) y una decena de ellas, la mayoría en la provincia de Ourense, estaba gestionada por empresas externas. Además, el portal Eidolocal sirve de vía de comunicación permanente con el ciudadano y la AL, especialmente aquellos municipios con menos autonomía.</li> <li>- Las principales ciudades de Galicia ofrecen información detallada del equipo de gobierno, la distribución de las concejalías, descripción detallada de servicios públicos, actividades programadas y ciertos aspectos relacionados con la transparencia administrativa. En el caso de las RRSS, las CCLL con mayor capacidad de autogestión disponían de un mínimo de dos perfiles en las RRSS (Facebook y Twitter), si bien en ocasiones no aportan contenido interesante para toda la ciudadanía ni se establece un plan para coordinar la construcción de la imagen y comunidades virtuales.</li> <li>- Inconvenientes: altos costes formativos en los recursos humanos que imposibilitan muchas posibles estrategias de marketing.</li> </ul>
<b>Variable personas</b>	<p><b>IMPORTANCIA DE LA TEORÍA DEL AFECTO DEL INTERCAMBIO SOCIAL:</b> los trabajadores de la concejalía son el factor que determina la calidad y el uso del servicio porque el trato personal de atención al público incluye muchas características intangibles en los SSM. En ocasiones, las rutinas laborales de los trabajadores de la concejalía sobrepasan el ámbito administrativo.</p> <p><b>DOBLE TAREA DE LOS TRABAJADORES:</b> realizar el proceso de prestación la de operador del sistema del sistema de servucción previsto y de ajuste del mismo a las necesidades del usuario. Dificultad para la estandarización.</p> <p><b>PROBLEMAS ACTUALES:</b> tasa de reposición actual reducida cuando más necesario es contar con una amplia plantilla. El personal administrativo no se sentía valorado por la dirección política en las decisiones de planificación de la concejalía.</p>
<b>Variable procesos</b>	<p><b>CAMBIOS NORMATIVOS:</b> los actuales SSM en manos de la AA aumentarían la complejidad de prestación de los servicios sociales.</p> <p><b>COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA:</b> la parte más baja de la estructura multinivel de la AP y es la que más peso tiene en el ciudadano y representa mejor la eficacia, coordinación, jerarquía o descentralización. Percepción generalizada de que la relación con la AA podría ser más eficiente y se dejaba en manos de sensibilidades personales muchos de los aspectos de la servucción e incluso de las dotaciones presupuestarias o asuntos a tratar, que generaban mayor falta de uniformación (dejadez y elección de competencias). Algunos entrevistados reconocían que hasta entonces no habían hecho más que trabajar únicamente en programas dedicados a la emergencia social y no habían podido desarrollar todos los programas necesarios en el ámbito local).</p> <p><b>TERMINOLOGÍA:</b> A Coruña y Santiago de Compostela denominaban a la concejalía con el término <i>servicios sociales</i>, si bien el resto de ciudades ampliaban la confusión competencial utilizando <i>benestar social</i>, mientras que Pontevedra lo concretaba con <i>benestar social municipal</i>. Las competencias del departamento integraban junto a área social otros ámbitos como igualdad de género, educación, cultura, deportes, salud, familia o normalización lingüística (se confirmaba la imposibilidad de unificación del término <i>servicios sociales</i>).</p> <p><b>PERSPECTIVA DE EVALUACIÓN DE LOS SSM:</b> desconocimiento por parte de la dirección política de la perspectiva de evaluación y las técnicas aplicadas en la concejalía para poder fijar un modelo de evaluación de los servicios públicos del departamento. Asociaban la evaluación de los servicios al gasto fijado dentro del presupuesto municipal. Faltaban los indicadores generalizados y la planificación estratégica para poder evaluar todas las actividades dentro de la concejalía.</p>

	<p>Este aspecto es valorado como indicador necesario tendente a conocer la calidad de los servicios, que se muestra como un indicador muy importante dentro del área política (factor electoral).</p> <p>EXTERNALIZACIÓN DE LOS SSM: las asociaciones desarrollan un trabajo intercooperativo con el municipio desde la autonomía de ambos sectores. La gestión mixta de los SSM era aceptada por los dos sectores del área directiva de la concejalía si bien marcaban que la titularidad del servicio había de ser siempre pública. La introducción de un nuevo sector en la prestación de los SSM estaría motivada por la incapacidad de mantener los medios personales y la especialización del servicio.</p> <p>TRANSPARENCIA: todos los <i>concellos</i> seleccionados en el estudio de caso subrayaban el adelanto a la ley en su gobierno local con la introducción de medidas de transparencia administrativa dentro de la página web. Los concejales eran los más implicados en esta modernización, aunque los técnicos estaban más sensibilizados con el exceso de informatización y la necesidad de implementar todas las nuevas exigencias con medios personales tan limitados. La transparencia era entendida de forma limitada como determinada información del proceso informativo y datos financieros personales del equipo de gobierno.</p>
Variable evidencias físicas	<p>Necesidad de cuidar y buscar equilibrio en todas las percepciones relacionadas con las evidencias físicas de la prestación de los SSM porque el usuario debe sentir la mayor personalización del servicio (localización, acceso a los servicios).</p> <p>CARACTERÍSTICA: descentralización de las dependencias consistoriales por motivos de tamaño y espacio.</p>



## LA COMUNICACIÓN PÚBLICA COMO VARIABLE DEL MP

*La publicidad es uno de los elementos purificadores de la política. Nada controla todas las malas prácticas de la política como la exposición pública.*

—WOODROW WILSON

El cambio experimentado en la comunicación corporativa a lo largo de las últimas décadas es mayúsculo, aunque conviene tener en cuenta que existe un sector de la opinión pública que la sigue percibiendo como un modelo único de manipulación y marketing político. En 1957, Downs definía la *información gratuita del gobierno*, partiendo de la base de que era conocimiento que la AP entregaba al ciudadano sin coste alguno (como cualquier tipo de dato público o información de los partidos políticos). Además, su propuesta marcaba una distinción entre la *información accidental* (como subproducto de las actividades no políticas de un ciudadano) y la *información buscada*. En esta última, se aseguraba que era la propia de personas ociosas *con tiempo de sobra* las que podían adquirir una cantidad infinita de datos (DOWNS, 1957: 222 y ss). En la actualidad, nadie insinuaría tal hecho cuando un ciudadano deseara recibir información<sup>221</sup>, aunque ciertas prácticas o discursos mediáticos puedan dar a entender lo contrario y se acerquen más a la AP *exoneradora de responsabilidad* descrita por Fernández Areal (1998) y más próxima a traumas periodísticos que se supone que ya han sido superados en España.

Octubre de 2014 se convirtió en un mes negro en materia de comunicación pública en la AGE y el Gobierno central y arrojó luz sobre los errores provocados en la comunicación corporativa derivada del MP. Podría emplearse, en este sentido, el apotegma utilizado por Olías de Lima (2001: 255), refiriéndose al *autismo de la administración pública*. La planificación<sup>222</sup> —o la propia *no planificación* o planificación errónea— en la gestión de una hipotética epidemia convertida en oposición a la gestión

<sup>221</sup> Pinto y Gómez (2004) asociaban administración e información como conceptos indisolubles porque eran necesarios para su actividad, porque la AP debía suministrar información sobre lo que hace y hará. En esta tarea de provisión de información, conformada como un elemento esencial del Derecho Administrativo (GARCÍA MACHO, 2010) debería implicar a instituciones y ciudadanos. Los intermediarios de esta relación son los periodistas que, sin embargo, padecen una situación discriminatoria. Blanes Climent (2014) criticaba que los periodistas—en tanto en cuanto son generadores de opinión en el sistema democrático— fuesen considerados simples ciudadanos en el momento de solicitar información a la AP porque estaban invocando el derecho fundamental a la libertad de expresión (art. 20 CE). En su trabajo reiteraba que, aunque eran contradictorias las rutinas periodísticas con las administrativas —los tiempos son incompatibles—, su relevancia social en la divulgación de la mayoría de casos de corrupción u otro tipo de noticias que fomentasen la evaluación de las instituciones públicas era indiscutible: *si la negativa a facilitar determinada información a un ciudadano aparece en algún medio de comunicación, el hecho aislado adquiere una dimensión pública que transmite una mala imagen de la entidad que no facilita dicha información y por tanto, no actúa de forma transparente* (Ibid.: 574).

<sup>222</sup> González Herrero (TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ, 2014) determinaba que muchas crisis podrían haber sido combatidas pero, en general, las organizaciones no solían disponer de planificación para este tipo de casos. Confiaban en el azar, la suerte y la experiencia de los ejecutivos. Además, en la mayoría de casos donde sí que existían *planes de emergencia* eran en sectores de actividad específicos (e.g. alimentación, banca, etc.).

pública existente (LÓPEZ ACERA en ALMONACID, 2014: 313 y ss). Como en otros asuntos, se constataban los errores de comunicación corporativa vinculados a las derivadas localistas. Se tardarán años en conocer los propósitos reales en el anuncio de la llegada de misioneros enfermos —aunque se puedan intuir: mejora del reconocimiento social del gobierno, transmisión de valores o ideas a través de la propia organización, posicionamiento frente a otras administraciones europeas y mundiales—, pero lo que sí se podría afirmar es que estas proezas no obtuvieron los resultados esperados.

Estos errores derivaron de la dicotomía pública/política, relacionada intrínsecamente al hacer referencia al MP y al marketing político, por esta visión partidista y temporal del aspecto político en el servicio público. Esta visión queda perpetuada cuando se emplea el propio término *promoción* en la AP, porque supone la confirmación de la publicidad y comercialización de las proclamas políticas, más que la publicidad de las instituciones públicas (contrariamente, no se trata de penetrar en el público objetivo, sino en un público mayoritario y generalista). La *promoción* es una de las principales herramientas de los gobiernos para influenciar en el comportamiento de la ciudadanía y está fuertemente vinculado con la comunicación pública. Asimismo, la comunicación pública o promoción se ha tenido presente en todas las clasificaciones existentes en el pensamiento de marketing, considerándose una variable imprescindible para entender el marketing en la actualidad, por lo que se ha considerado necesario otorgarle un espacio propio dentro de este estudio de caso.

## 1. LA PERSPECTIVA DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LOS SSM

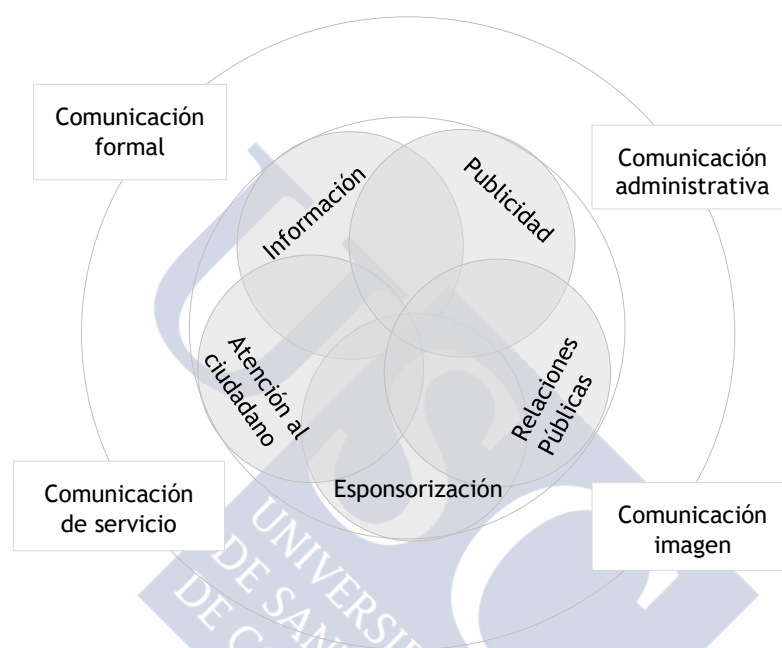
La AP ha de tener en cuenta dos tipos de ciudadanos (los usuarios y no usuarios de servicios públicos), así como la promoción de servicios sin percepción positiva y, esencialmente, ser conscientes de los efectos que tiene en la audiencia la ausencia de información y la máxima de que la comunicación pública es una condición imprescindible para la existencia de una relación de intercambio entre la AP y el ciudadano (y facilitar el debate público). Este elemento del *marketing mix* también incorpora ciertos límites, ajustados por la línea que separa la política de la AP, la interpretación simplista del funcionamiento del servicio que se puede transmitir a la ciudadanía o el rechazo que pueda ocasionar en los ciudadanos el gasto de este tipo de instrumentos y campañas (por su componente persuasivo y aunque no supongan un gran gasto). Chías (1995) consideraba como un nuevo intercambio dentro del MP en tanto que permitía a la AP hacer conscientes a los ciudadanos de lo que implicaban las prestaciones de servicios públicos.

Y, en efecto, subsistía en el ámbito local, en donde predominaba la fuerte dominación y dependencia a la alcaldía (o al grupo de gobierno). Una imagen que definía el profesor Parada Vázquez como *terreno abonado* para los militantes de los partidos políticos, que permitía esta pervivencia local de minifundismos y el miedo por afrontar medidas que pudiesen valorarse como impopulares en los cargos eventuales *que responden a estrategias retributivas de los partidos más que a necesidades funcionales de las AALL* (VELASCO CABALLERO EN GIMENO FELIU, 2011: 142).

De todo ello, ¿se puede concluir algo positivo? Ciertamente, la partidocracia en el Sector Público ensombrece la realidad y función de la comunicación corporativa como variable integrada del MP y cuya misión tradicional es la de facilitar e intercambiar información, contactos y datos con los medios de comunicación (intermediarios entre la

AP y los ciudadanos), aunque en la práctica se usa como *altavoz de la gestión pública* (SABÉS Y VERÓN, 2008). Los medios de comunicación son medios de control de la acción política y provocan un efecto multiplicador de ejemplaridad y recto comportamiento en las notoriedades públicas (GOMÁ, 2009: 261). Junto a ellos, la opinión pública participa en la búsqueda de una vía de expresión política y social, con misión de supervivencia y de control de los poderes públicos y de forma permanente y duradera (M'RAD en BEN ACHOUR *ET AL*, 2006). Ambos elementos se sustentan por su ubicuidad y persuasión en las líneas principales que dominan los hechos noticiables de los medios de comunicación.

Imagen 11.1: *Mix de promoción y suministro de información en las AAPP*



Fuente: elaboración propia basada en Tornos y Galán (2000).

La comunicación, como parte indisoluble de la variable *promoción* de marketing en el sector privado, integra ciertas estrategias, basadas en las relaciones públicas, la promoción, la publicidad y la esponsorización, y optimizan en gran medida la imagen pública de la AP. Haciendo especial alusión a Santesmases (2012), es posible establecer el *mix de promoción* (ver Imagen 11.1) o la *comunicación integral de marketing* a nivel público teniendo en cuenta diversos factores: recursos disponibles (costes asignados para realizar campañas publicitarias y disponer de capital humano en el gabinete de comunicación<sup>223</sup> y mantenimiento de la web), tipo de servicio a ofrecer (naturaleza del servicio, duración), características del mercado (necesidades sociales a medio y largo plazo y existencia de competidores como potenciales colaboradores), tipo de estrategia

<sup>223</sup> Definido como *departamento interno a la entidad el que, imbricado en la estructura y en el funcionamiento de ésta, se encarga de elaborar y ejecutar la política comunicativa* (GARCÍA OROSA, 2005). Si se incluye el aspecto de las nuevas tecnologías, según las funciones desempeñadas se podrían distinguir dos clases de gabinetes de comunicación: los 1.0 (gabinete básico —y tradicionalmente predominantes en la AL— donde el mensaje es unidireccional, la posibilidad de comunicación es a través de email o teléfono y la web institucional es el soporte donde se vuelca el trabajo generado de forma periódica) y los 2.0 (implican a una comunidad colaborativa participante en la elaboración del mensaje y destaca la influencia de las redes sociales y el *feedback* proporcionado por los periodistas) (GARCÍA OROSA, 2009: 25 y ss.).



de marketing utilizada (reguladas dentro del marco legislativo), etapas en el proceso de prestación del servicio y etapa del ciclo de vida del servicio.

Estas actuaciones se integran en las cuatro categorías preestablecidas de suministro de información de las AAPP (ver Imagen 11.1) que apuntaban Tornos y Galán (2000): *a) comunicación formal* (regulación jurídica de las relaciones entre los sujetos miembros del ordenamiento); *b) comunicación imagen* (promoción de la imagen de la institución a través de actividades públicas); *c) comunicación de servicio* (suministro de información relativa a los servicios prestados por la AP); y, *d) comunicación administrativa* (implicar a los ciudadanos en la consecución de alguna finalidad de interés público). Son tareas fundamentales en la práctica diaria porque *hace tiempo está claro que el desarrollo de estrategias de información y, en general, la publicidad de la gestión pública constituyen requisitos indispensables para el ejercicio del control social sobre la administración. Lo que actualmente además sabemos es que la transparencia en sí misma es una garantía de la democracia en el propio control social* (BRESSER-PEREIRA ET AL, 2004: 72).

En relación a esta vinculación entre comunicación y democracia, es también necesario señalar el papel jugado por los medios de comunicación en el desarrollo de la Gobernanza en la actualidad (KOOIMAN, 2003) y en una imagen determinada que se pueda *instalar en la mente de los ciudadanos* (ASENSIO ROMERO, 2008: 110) desde características subjetivas (PALENCIA-LEFLER Y MURILLO, 2009). Con ello, se pretende informar a los ciudadanos en asuntos de interés local y promover su participación, desde iniciativas vecinales (las dominantes) o sugerencias individuales, que se distancian del tradicional *contenido enlatado*. En todo ello, subyace el beneficio legitimador para las organizaciones que reciben mayor cobertura en los medios (RUFÍN Y MEDINA, 2012).

Es significativa la superación de las reticencias dentro de la comunicación e información pública en las AAPP en el marco de un nuevo de relación con los ciudadanos. Lo ocurrido en la crisis del Ébola en 2014 y la participación masiva de los ciudadanos en las RRSS es un ejemplo de ello. Desde este punto de vista, los gabinetes de comunicación<sup>224</sup> de las instituciones han sido interpretados como fórmulas en donde se genera la cuarta variable<sup>225</sup> (promoción) del tradicional enfoque de *marketing mix*. Sin duda, esta variable promoción se ha consolidado como la variable más importante del marketing porque es la más visible, en un momento en el que la imagen de marca supera al producto mismo<sup>226</sup>, aunque también es necesario matizar que no puede ser la única referencia existente (aunque debido a la rigidez de las otras variables, se confunde con el concepto de marketing, como se ha podido comprobar en este estudio). En este mismo sentido, los objetivos de la comunicación en el Sector Público están orientados a la información pública y la legitimación de los agentes que interactúan en la acción

---

<sup>224</sup> Al uso, Martínez Solana (TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ, 2014: 102-103) justificaba seis aspectos esenciales que concebían su existencia: *a)* las instituciones desconocen el funcionamiento de los medios de comunicación con los que deben relacionarse y necesitan un intermediario que planifique los contactos en ambos; *b)* se desarrolla un importante papel en el suministro de información especializada; *c)* corrección de disfunciones en la elaboración de informaciones de carácter científico y técnico; *d)* la comunicación es un instrumento poderoso y debe haber un compromiso con la ética, la verdad y la honradez; *e)* el gabinete de comunicación es un intermediario entre la organización y la sociedad civil que permite una apertura a la realidad más inmediata; y, *f)* la saturación informativa evidencia el papel de los gabinetes de comunicación para obrar en el mayor interés por el mensaje informativo.

<sup>225</sup> Para Asensio Romero (2008) o Palencia-Lefler y Murillo (2009), esta comunicación corporativa también podía estar vinculada estrechamente con la variable *producto del marketing mix*, porque en ocasiones la comunicación se establecía para influir en los hábitos de consumo de los vecinos. Entraría dentro de la variable *producto* por el hecho de que estaba presentando e informando sobre las características específicas del tipo de servicio municipal.

<sup>226</sup> El valor superior de la marca (creador de la identidad corporativa) ha sido una consecuencia de la sobreexposición de la publicidad en el receptor y la necesidad de distinguirse de la competencia (KLEIN, 2007; COSTA, 2009; SANTESMASES, 2012).

democrática, mientras que los medios de comunicación de masas, immanentes al don de ubicuidad y de persuasión, permiten llegar con el desarrollo de las TIC (ver Capítulo X) a cualquier público en cualquiera parte del mundo. En este sentido, son acertadas las palabras de Castells (2006: 59):

*Las relaciones entre políticos y ciudadanos, entre representados y representantes, depende esencialmente de lo que ocurre en este espacio de comunicación ubicado en los medios. No es que los medios dictaminen la política y a los políticos, pero es en el espacio mediático donde se combate, se ganan y se pierden las batallas políticas de todo tipo.*

Conscientes de esa voluntad y alentados por la capacidad de influir en ellos y en sus principios y valores, desde hace décadas los organismos públicos diseñan las estrategias de marketing trabajando intensamente en esta intervención perceptual de los ciudadanos, porque *el poder en la sociedad red es el poder de la comunicación* (CASTELLS, 2010: 85). Se suscribiría, sin límite de dudas y ejemplificado en la elaboración de esta investigación, las palabras que apuntaba el profesor Dader (1999: 193), de que el contenido informativo de muchas entidades, aunque pueda suponer un paso adelante hacia la transparencia entre gobernantes y gobernados, es puramente publicitario y *no son raros los casos, al menos en España, en que los servicios apelados ni siquiera se toman la molestia de responder a un correo electrónico cuya dirección pomposamente se ofrece para la consulta de los ciudadanos*<sup>227</sup>. Pese al tiempo transcurrido entre esta línea argumental y en el marco legal (art. 18.1.e y 69.1 LRBRL) y el momento actual, siguen existiendo este tipo de comportamientos y actitudes en el ámbito público y muchas AALL carecen de un interés manifiesto —aunque se hayan alimentado de las TIC para la presentación de las instituciones en las webs, estas herramientas se acaban convirtiendo en ornamentos para la participación ciudadana—, porque la lucha por controlar la opinión pública procede de la lucha por el poder<sup>228</sup> y las conciencias individuales en la forma de ver su realidad (VILLORIA, 1996, 2000; PALENCIA-LEFLER Y MURILLO, 2009; ELIZALDE, 2009).

*Una página de la sección local de los periódicos se dedica a exclusivamente a lo que tenga que ver con nuestro municipio. Si enviamos más noticias sobre el ayuntamiento saldrán menos de los miembros de la oposición u otros temas que nos pueden afectar y no se hablará de nosotros ese día.*

Este discurso pronunciado por una jefa de prensa está interiorizado en los gabinetes de comunicación municipales, porque todo está perfectamente estudiado en el proceso de comunicación con los canales tradicionales. Ético o no, las propuestas y herramientas efectuadas en el Sector Público se diseñan bajo esta comunicación (notablemente mejor planificada en las últimas décadas pese a las posibles carencias de recursos técnicos o humanos), que en el caso central del MP es fundamental como catalizador del valor de los servicios que suministra el Sector Público (KAPLAN Y HAENLEIN, 2009b). Y los medios locales así se comportan, aceptando este control y enfoque de las propias noticias

<sup>227</sup> Una actitud idéntica a la ocurrida en el transcurso de esta investigación.

<sup>228</sup> El poder es definido por Castells (2010: 33) como: *la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder. El poder se ejerce mediante la coacción (o la posibilidad de ejercerla) y /o mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones. Las relaciones de poder están enmarcadas por la dominación, que es el poder que reside en las instituciones de la sociedad. La capacidad relacional del poder está condicionada, pero no determinada, por la capacidad estructural de dominación. Las instituciones pueden mantener relaciones de poder que se basan en la dominación que ejercen sobre sus sujetos.* Esta amalgama de conceptos era descompuesta por el autor, que también señalaba el hecho de que cuando mayor era el rechazo y la resistencia que la aceptación, el poderoso perdía poder y al final había un proceso de cambio institucional o estructural.

que publican<sup>229</sup>, distorsionando la función social que ellos mismos ejercitan, marcada en el límite que imponen sus líneas editoriales y el poder político (dueño de la Ley, las licencias para su actividad y parte de la inversión publicitaria). Las organizaciones públicas han consolidado este tipo de espacios para la aplicación de estas actividades en base a su misión/visión junto a otros departamentos como el de Marketing o el de RRHH.

Teniendo en cuenta este punto de partida, sería necesario apuntar, en este periodo trascendente sobre la transparencia administrativa, la tesis marcada por Blanes Climent (2014: 45) en relación con la información generada en los poderes públicos porque este conocimiento sólo se lograría cuando se pasa de *una mera comunicación de servicio a una auténtica comunicación como servicio*. La primera categoría describiría a aquella comunicación facilitada al ciudadano sobre información general sin estar acreditado un interés legítimo sobre la identificación, los fines o requisitos jurídicos, entre otras variables, aunque esta información era *importante pero no suficiente*. Por su parte, sería la segunda categoría descrita por el autor la que debería primar en estos gabinetes porque era la comunicación concebida como un servicio público, *se trataría no sólo de un servicio instrumental, sino material, con contenido propio*, que tendría una doble concepción: garantizar el derecho a saber del ciudadano y la obligación administrativa de difundir la información. De todo esto, se deduce una tolerancia implícita en este control político en estos ámbitos públicos, no obstante, este *contrato social mediático* exige de responsabilidad y transparencia.

Las instituciones públicas han sido prudentes con la necesidad de mantener una buena comunicación por las dudas generadas en sus fines y objetivos, que se ve priorizada si se trataba de servicios sociales, debido a la adaptación a las nuevas reglas de la sociedad y a la condición de trabajo en equipo, ya que el receptor no era ahora una figura pasiva en el proceso comunicativo. Al mentar el término referido a la *buena comunicación*, Hierro (VILLORIA Y WENCES, 2010: 210-211) reprochaba la introducción de responsabilidad voluntaria, ante la ausencia de un sistema sancionador para el caso de incumplimiento de los códigos deontológicos. Según la tesis del profesor Túñez (2012), el marketing sin comunicación sólo se comprendería como planificación analítica, porque el marketing necesitaba comunicar en base a los objetivos y la comunicación precisa de planificación estratégica en términos económicos. En base a esto, la comunicación en las organizaciones estaría presente en todas sus actividades, desde la del director/a o presidente/a los miembros de base. Así, muchos académicos consideraban que las corporaciones debían buscar un cambio no tanto en su estructura organizativa pero sí en su desarrollo institucional (ELIZALDE, 2009; PALENCIA-LEFLER Y MURILLO, 2009). Además, no se podía olvidar la idea que recalcaba Pérez García (2003), de que muchos de estos gabinetes de comunicación, eran eminentemente periodísticos, aunque hiciesen tareas similares asociadas a las relaciones públicas (difusión de actos públicos, ruedas de prensa, presentaciones públicas...). Por ello, todo lo que se podría aportar en esta investigación sobre la comunicación (el público, el emisor, el mensaje, análisis del

---

<sup>229</sup> A nivel local y pese a los avances tecnológicos, la prensa escrita (y su variante electrónica) seguían manteniendo una hegemonía fundamental sobre otros medios. Los gabinetes de comunicación municipales centraban principalmente su estrategia comunicativa en ellos porque el espacio estaba menos restringido que los espacios radiofónicos (locales o desconexiones territoriales en emisoras autonómicas o nacionales) y en la televisión (local, pública o privada). Cabría señalar el argumento de García Orosa (2005: 129) cuando examinaba esta relación local, determinando que la estabilidad del gabinete aseguraba una relación personal con el periodista del medio, pese a que, la comunicación en la AP tenía unas características específicas (*Ibid.*: 159) que dimanaban originalmente del control ciudadano y la obligación de informar.

discurso, estructura de la comunicación, *etc.*) quedaría corto, y no se hace nada más que aportar una humilde idea: la comunicación lo es todo.

Un paso hacia delante de los exonerados —en estos ámbitos públicos— marco y paradigma tradicionales de la comunicación (*¿Quién dice que, a quién, por qué canal y con qué efecto?*) es la valoración de las diferencias que presentaba Garnett (BAÑÓN Y CARRILLO, 1997: 268-271) en el marco de referencia, derivados de la atención, la percepción y la retención selectivas, relacionados con el proceso de pérdida de sensibilidad de población ante acontecimientos negativos, la interpretación individual de los mensajes según diversos factores (formación, antecedentes personales, *etc.*) o la retención de contenidos que tendería a aumentar si el mensaje era positivo (así como la tendencia del votante a olvidar la actuación del gobierno). En ocasiones se valoraría en mayor medida la sobrecarga de información a la valoración de que esta información fuese recibida.

Las actitudes de los individuos son imprescindibles para conocer los aspectos del servicio público a legitimar como objeto de satisfacción de esa demanda social. Muchas veces esta tarea se comprendía como un pack, en donde el lenguaje y la comunicación eran los elementos estratégicos en el MP, que conducían a la aprobación comunitaria de ideologías previas (en los márgenes de la decodificación y percepción del mensaje) y particulares. Se trataría de la comunicación que, junto al producto, era una de las variables más importantes del *marketing mix*.

Sin embargo, aunque se engarzaba el MP como nueva herramienta en la AP, tampoco se podía obviar la observación de Luis Arroyo (2012) sobre otro aspecto notable presente en la AP. Era la metáfora *del escenario del poder*, de la política como drama, muy vinculada al papel que le otorgaba Schumpeter al ciudadano: *la mayor parte de la gente ve la política hoy desde el sillón de su casa y habla de ella como si se tratara de una representación ajena. La inmensa mayoría no participa nunca; si lo hace, es a duras penas votando cada cuatro años*. Con este panorama, que se suscribiría completamente por la certitud de su descripción en otros autores que lamentaban la trivialización de la democracia (CROUCH, 2004; LOSADA, 2013; MONTAGUT, 2014) o la desidia de los propios ciudadanos aun siendo las primeras víctimas de tal proceso (NIETO, 2008), Arroyo le otorgaba un papel en este vodevil político: los relatos de los líderes, los guiones que representaban, la escenografía y la narrativa secuencias y los políticos como personajes que actuaban en este drama, representado ante los espectadores pasivos, que eran los ciudadanos.

La anterior exclamación del ciudadano anonadado podría ser asimilada con el concepto del *ciudadano impecable* (ÁGUILA, 2000) o el *hombre-masa* de Ortega y Gasset, aquel perdido entre la multitud y sin independencia. Desde la óptica de la Ciencia Política, se podría entender la opinión pública como una forma de pensamiento propia de las masas con escaso rigor intelectual y condicionada por impulsos colectivos derivados de la acción de sus líderes y que, a su vez, se correspondía con el tipo de opinión pública controlada de Weber (MONZÓN, 1996).

El interés general de los ciudadanos respecto a la información y a la gestión de los servicios públicos era manifiesto y gran parte de esta actividad era generada principalmente en los gabinetes de comunicación organizados dentro del marco de las instituciones públicas. Ellos eran considerados un instrumento vital dentro de la actividad comunicativa y, de hecho, en el caso estudiado, la mayoría de informantes entendían que era el único aspecto de la acción pública que podría estar relacionado con el marketing.



Los cargos políticos y técnicos de las concejalías de servicios sociales de las principales ciudades de Galicia todavía marcaban una línea divisoria entre el departamento que dirigían y el gabinete de comunicación. No se establecía una planificación integral del consistorio local con el resto de las actividades administrativas, sin embargo, algunos concejales reconocían que, puntualmente, existía una sinergia con él a través de un calendario específico anual y recurrían al gabinete para generar demanda e interés público ocasionalmente. Otros iban más lejos, y describían a la CL como un cuerpo jerarquizado institucionalmente por lo que había que cumplir los procesos *determinados por la transferencia de información a través del departamento de comunicación*. La promoción no era la única variable del *MP mix* pero era, a grandes rasgos, la única que se aplicaba en las AALL o la que entendían los dirigentes cuando se les preguntaba sobre marketing (quizás asociando la fase de marketing operativo e ignorando la fase de marketing estratégico). Sin embargo, era necesario señalar la extrema unidireccionalidad de la comunicación.

Sería necesario incidir en el reducido conocimiento práctico de estrategias de gestión pública asociadas al marketing, exceptuando a los técnicos y un mando político de las dos ciudades más pobladas de Galicia (Vigo y A Coruña). En líneas generales, no se producía una indivisibilidad entre marketing y comunicación; es decir, el marketing quedaba reducido para ellos a la variable *promoción* o, más en concreto, a la publicidad. El MP local era entendido como el proceso de información pública que disponían la AL y era aceptado en estos parámetros por los estamentos públicos (dirección política y administrativa). Pervivía todavía la asociación del gabinete de comunicación como el único referente de marketing o comunicación del ayuntamiento capaz de relacionarse con el ciudadano, a pesar de que se introducían conceptos y vocabulario propio del campo, como estudio de mercado, necesidades de los usuarios del servicio o fijación de precios.

En este estudio todos los entrevistados asociaban el marketing como un elemento integrado dentro del sector privado, aunque puntualizaban que el marketing llevaba años implantado dentro de la AP y lo consideraban integrado como herramienta propia del departamento de comunicación en la que ellos eran coparticipantes de la estrategia comunicativa del gobierno local:

- *trabajamos con los tiempos y las estrategias de los medios de comunicación, haciendo convocatorias de prensa o entrevistas.*
- *nuestra concejalía entrega información al gabinete de comunicación para que salga en los medios de comunicación.*
- *el marketing ayuda a que la información sea más atractiva.*
- *¿los objetivos de comunicación de la concejalía? Eso lo lleva el gabinete de comunicación, no nosotros.*
- *nuestra forma de implementar es a través de los medios de comunicación.*

En el mismo sentido, los mandos técnicos eran los más reacios a opinar sobre la comunicación corporativa del ayuntamiento, incidiendo en que esos asuntos se escapaban de sus competencias profesionales. De hecho, la técnica de Lugo reconocía directamente que *dada la situación socioeconómica en la que vivimos me parece que tenemos que dar prioridad al sistema de atención de emergencia y no al marketing*. Subyacía un recelo importante a la labor que se desempeñaba en el departamento de comunicación, que percibían como servicio más próximo a los intereses y objetivos políticos y no públicos, en el que se situaba esencialmente la falta de conocimiento de la actividad desempeñada



en el mismo dentro de la estructura corporativa como pieza estratégica de la composición política. Por ello, la técnica de Pontevedra también situaba líneas rojas en este sentido, argumentando que la comunicación pública no estaba relacionada con los funcionarios: *los grupos de gobierno son los que tienen sus propios distintivos y los partidos de gobierno puede producir acercamientos o alejamientos con los intereses de los ciudadanos, aunque se pueda dificultar la información al ciudadano.*

Se estaba reconociendo implícitamente la falta de independencia de los medios de comunicación, especialmente los locales, que son un altavoz del trabajo político desarrollado en la concejalía. Los concejales interpretaban con total normalidad el hecho de que todo lo pretendidamente publicable por la CL era viable de aparecer en los medios a los pocos días y destacaba la naturalidad con la que concebían esta necesidad de los medios de comunicación de dependencia. La figura tradicional del *goalkeeper* en las redacciones se trasladaba al responsable de comunicación del ayuntamiento y el poder de decisión de los medios locales era muy reducido en la selección de hechos noticiables. Se trataba de una relación simbiótica, ya que las campañas institucionales generaban ingresos muy importantes a los medios.

Por lo visto hasta entonces, la variable comunicación era una pieza clave en la producción de los servicios municipales, si bien el proceso de producción principal, partiendo del marketing, parecía que terminaría en la comunicación, por lo estudiado en esta investigación y valorando las posiciones de los entrevistados. Se estaría actuando todavía en el conocido por Chías (1995) como *marketing de primera generación*, en el que se facilitaría la entrada del marketing en la institución pública, porque la solución de marketing se orientaría exclusivamente a la comunicación mediante publicidad y promoción del servicio. Si bien el resultado eran mejoras a corto plazo y de impacto, la comunicación pública recurrente estaba más evolucionada, no era una orientación exclusivamente propagandística (oficialista y distante).

## 2. LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL PÚBLICA

Tradicionalmente, la comunicación organizacional ha estado vinculada en su origen con las relaciones públicas, el sector privado y la participación de las sociedades democráticas que han ido accediendo a papeles más activos desde finales del siglo XIX. Estados Unidos fue el país en donde se inició la aplicación corporativa, cuando los grandes industriales estadounidenses acusados de acumulación excesiva de poder (*e.g.* la familia Rockefeller) decidieron asignar a los periodistas la función de agentes de prensa con idea de ayudar a mejorar su reputación ante los medios de comunicación y justificar ante la sociedad su actividad. En Europa, por contra, la aparición de la comunicación corporativa y las relaciones públicas se atrasó hasta mediados del siglo XX e influidas por el contexto histórico y tras la IIGM, las contribuciones europeas en estas dos disciplinas estuvieron exclusivamente enfocadas al ámbito de la propaganda política y a los primeros servicios de empresas y personajes públicos (GARCÍA OROSA, 2005; TÚÑEZ, 2012). Esta nueva profesión de *periodista al servicio de empresas o personajes públicos* evolucionó hasta los servicios de comunicación y agencias<sup>230</sup> que desempeñaban un

---

<sup>230</sup> La primera agencia pública en Estados Unidos se fundó en Boston en 1900 (*The Public Bureau*) mientras que en España habría que esperar sesenta años para comprobar los resultados de estos avances. En 1960, se fundó la *Sociedad Anónima Española de Relaciones Públicas* en Barcelona, considerada la primera agrupación de este tipo en el país, aunque el cambio hacia la comunicación organizacional no había sido posible hasta el fin de la dictadura, cuando esta disciplina alcanzó su período de madurez (TÚÑEZ, 2012).

trabajo más completo. No obstante, desde 1970, este concepto entró en crisis —a la vez que nacía y se consolidaba en España a partir de esa década, aunque tendría un gran crecimiento sólo entre 1996 y 2004<sup>231</sup>— (GARCÍA OROSA, 2005; 2009) y las organizaciones eran conscientes de la necesidad de participación como actores el público del entorno, para que los discursos sociales no quedasen sólo en manos de los medios de comunicación que, a su vez, eran el espacio donde se creaba el poder (CASTELLS, 2010). Con la madurez de esta práctica en las sociedades occidentales en 1980 (influida por la calidad como fuente de ventajas competitivas basada en la gestión del concepto de *Total Quality Management*), esta función se amplió a todo tipo de entidades (lucrativas, del Tercer Sector, públicas) y surgió el modelo *Dircom*, Director de Comunicación<sup>232</sup> (VILLAFANE, 1993; LOSADA DÍAZ ET AL, 2004; GARCÍA OROSA, 2005), así como la hegemonía del marketing en las organizaciones y de la suma al *mercado de opinión*<sup>233</sup>.

Se entiende por comunicación organizacional pública *aquella comunicación empleada en el Sector Público que tiene en cuenta las particularidades derivadas de la importancia de la neutralidad y el marco jurídico específico* (PASQUIER Y VILLENEUVE, 2012). El gobierno no sólo debería informar al público de todas las decisiones, debería tener en cuenta que se definiesen dentro de un *ambiente* sociocultural (formado por valores, normas, modelos cognitivos, etc.) y tendría que actuar para influir y desarrollarse en un ambiente institucional que las beneficiase (ELIZALDE, 2009). En el fondo, lo que habría de predominar era el gusto por la comunicación oral, en el ámbito interno y externo, el cara a cara cuando los mensajes eran más sensibles y la necesidad de adecuar la comunicación no verbal y la adquisición de habilidades comunicativas por parte de los gestores públicos (GARNETT en BARRANCO Y CARRILLO, 1997).

Los cambios en la sociedad y sus expectativas de la política, las funciones y funcionamiento de las administraciones y lo que tendría que ver con la evolución de los medios de comunicación fueron las razones fundamentales por las que se desarrolló la comunicación corporativa en el Sector Público, porque la información permitía que administración, ciudadanos, partidos políticos y periodistas pudiesen participar en el debate político y contribuir al funcionamiento de la democracia (PASQUIER Y VILLENEUVE, 2012). Además, la empresa debía relacionarse de forma constructiva con los clientes en tanto que aquellas bien administradas *toman medidas concretas para administrar las relaciones públicas con los públicos de interés clave* (KOTLER, 2006). Asimismo, como confirmaban Mergel y Greeves (2012), el gobierno 2.0 no reemplazaría los métodos tradicionales de comunicación y prestación de los servicios con los ciudadanos, pero a medida que se incrementaba el empleo de herramientas digitales se permitirá simplificar los canales.

Las directrices que marcaron la gestión de comunicación de marketing según los principios George y Berry (GRÖNROOS, 1994) en el sector privado se organizaban en: a) el esfuerzo de comunicación directa dirigida a los empleados como *segundo público*; b) capitalizar la comunicación *boca a boca*; c) proporcionar indicios tangibles; d) hacer

<sup>231</sup> Vila Núñez (2012: 48) partía de otros autores que marcaron el arranque de la comunicación corporativa en España desde los años 50 del siglo XX.

<sup>232</sup> Con origen en Francia, incidía en la tesis de que las organizaciones eran una identidad corporativa singular que debían proyectar sobre el mercado de la información para alcanzar el reconocimiento de sus públicos y generar en ellos una imagen positiva. Este modelo tenía similitudes con el marketing, en tanto que empleaba determinados instrumentos de comunicación (para satisfacer las necesidades publicitarias y de relaciones públicas). García Orosa (2005: 79-80) presentaba una distinción de esta figura: el director de comunicación (dirigían las grandes estructuras informativas), experto en comunicación (creaban *jurisprudencia* en la materia y formas de actuación en diferentes situaciones) y jefe de prensa (organizaban los asuntos diarios del gabinete de prensa y en la mayoría de casos trabajaban en solitario).

<sup>233</sup> DE MATEO PÉREZ en TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ (2014).

comprensible el servicio; e) continuidad con la comunicación; f) promesas posibles; g) observación de los efectos de la comunicación a largo plazo; y, h) ser conscientes de los efectos que tiene en la comunicación la ausencia de comunicación. En el caso del Sector Público, además del uso de los factores anteriores, hay que contar que la comunicación no es tan libre y tiene que estar reglamentada en otros principios: a) disposiciones de la ley; b) independencia de factores políticos; c) transparencia<sup>234</sup> con respecto a la entidad emisora y a su financiación; d) se lleva a cabo en el momento oportuno; e) debe ser lo más objetiva y completa posible; f) adaptada a las necesidades de los grupos destinatarios y a los medios de comunicación; y, g) proporcional a los objetivos y al grupo objetivo.

Teniendo en cuenta que el valor de la información dependía del uso que se hace de ella, la comunicación y el marketing —en un campo más amplio— en las organizaciones públicas deberían subrayar la comprensión del mensaje (ya sea información administrativa o no o documentación estadística o específica de un sector) y adaptarla con los mecanismos adecuados a los diferentes *stakeholders*, ya que primaba el derecho de acceso de la ciudadanía. Este derecho no era exclusivo a todo tipo de información, y se establecían excepciones específicas a este derecho relativas al interés del propio Estado (seguridad nacional o de orden pública) y también se aseguraba el interés de terceros, como por ejemplo, los beneficiarios de los servicios sociales con la protección a la intimidad y a sus datos personales. Pese a esto, las nuevas tecnologías, además de facilitar el acceso y la transmisión de información, provocaban efectos colaterales, como la exclusión para acceder a ella de aquellos ciudadanos con bajos niveles de recursos o grados de educación.

Pastor Seller (2012) establecía diversas propuestas enfocadas en las oportunidades de participación ciudadana en diversos asuntos políticos que pasaban ahora, además de los modelos tradicionales de los consejos territoriales o sectoriales, por nuevos modelos orientados a la participación directa (modelo de *orientación ciudadanista*), información o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referendos, internet...) o de deliberación, como discusiones públicas en torno a decisiones o iniciativas concretas. En el caso de los servicios sociales, el autor enumeraba una serie de propuestas, donde la ciudadanía debería participar para impulsar mejoras en el Sistema Público de Servicios Sociales, como la universalización de la cobertura en consejos territoriales y sectoriales (ampliar la cobertura de participantes e introducir así la participación directa de la ciudadanía), desconcentrar y descentralizar la gestión de los servicios sociales (favorecer la agilidad administrativa y económica) o generar estrategias relacionales de mayor impacto en las políticas sociales locales con la participación asociativa local coordinada entre centros y AALL.

En el entorno administrativo, los departamentos de comunicación y marketing generalmente se encontraron muy vinculados a las estructuras directivas de las organizaciones. Entre sus funciones principales destacaban la de ser intermediarios en la relación con los medios de comunicación (facilitar el trabajo de los periodistas ofreciendo información actualizada y suministro de información y material complementario, generar relaciones informales y de confianza con los responsables de los medios de comunicación e informar estratégicamente de los ítems de interés), el diseño de campañas publicitarias,

---

<sup>234</sup> El concepto de transparencia está vinculado a la apertura de los procesos y decisiones internas de las organizaciones a terceros. Existirían cuatro principales motivos que definían el desarrollo de esta práctica, y que Pasquier y Villeneuve (2012) señalaban: la transparencia debía entenderse como un intercambio de información que el Estado solicitaba también de los ciudadanos, mejorar las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos, la transparencia era una herramienta que fomentaba la participación de los ciudadanos en la implementación de las políticas públicas y también debía ser entendida como un método de gestión que mejora la eficiencia y eficacia de las organizaciones.

las relaciones directivas, la comunicación corporativa (favoreciendo la imagen de la organización en el conjunto de la opinión pública) y la política de comunicación interna, basada en el objetivo de que el personal se identificase con los principios del organismo (SANCHO ROYO, 1999; KOTLER, 2006; ELIZALDE, 2009; CHAVES, 2010), porque no se podía esperar que los ciudadanos estuviesen satisfechos con los servicios públicos cuando los propios trabajadores no lo estaban. A través del plan global de comunicación, donde se integra la estructura de marketing, se podrían procesar estos principios.

### 3. COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA EN LA AL

El plan de comunicación y de marketing responde siempre al diseño de actuación encaminado a conseguir unos resultados específicos definidos por la organización y, mientras que las acciones de promoción y comunicación comercial para el consumo de productos, ideas o servicios se diseñasen en el marketing, a acciones relacionadas con los *stakeholders* y que no estuviesen encaminadas a promover una acción comercial, sino una actitud favorable, se diseñasen y ejecutasen en la comunicación (TÚÑEZ, 2012). Misión y visión eran dos conceptos que marcarían el rumbo de la organización, ya que eran el fin que aspiraban a conseguir y su referencia cara el futuro (como se ven, como son vistos y lo que quieren ser). Todas actividades de los planes de comunicación y marketing deberían tender a cumplir estos valores y objetivos. Túñez (2012) presentaba el método RACE (*Research, Action, Communication e Evaluation*) como el más empleado como modelo de programación de campañas y actuaciones en relaciones públicas inspirado en la gestión por objetivos. Estas cuatro dimensiones se organizarían del siguiente modo:

- *Research* (Investigación): se centra en los actores que intervienen en el proceso de comunicación: la organización y sus miembros, el público y su entorno. Se debería contextualizar el problema o el motivo que genera esta actuación. Es el punto de partida, pero a ella se le integran los resultados de evaluaciones anteriores y suelen tenerse en cuenta los resultados de los análisis DAFO.
- *Action* (Acción): la investigación define la situación y el punto de partida y la acción permite planificar las actuaciones y los recursos disponibles, definidos siempre en función de los intereses estratégicos de la organización.
- *Communication* (Comunicación): es la puesta en marcha de las acciones previstas porque se pasaría del diseño a la implementación. En general, los cronogramas solían ser empleados en este período para determinar los tiempos de ejecución de cada actuación comunicativa y del global de actuaciones que se planificasen en cada objetivo estratégico.
- *Evaluation* (Evaluación): la evaluación se inicia desde que comienzan a aplicarse las acciones de comunicación porque incluye el seguimiento de la efectividad de las actuaciones y los beneficios económicos de las actuaciones, *eodem tempore* que permite hacer visibles los resultados y la evidencia de las necesidades de relaciones públicas.

Este método, acuñado por John Marston en su obra *The Nature of public relations* (1963), permitiría aplicarse con más facilidad cuando los valores de la comunicación estuviesen claramente presentes en las políticas de relaciones públicas del organismo. Aunque no todas las organizaciones disponen de una política de relaciones públicas (una declaración de principios que presentase las grandes orientaciones y compromisos), en el sector privado esta política estaría vinculada a la transparencia y actuaciones políticas



enmarcadas dentro de la ley y al acceso de información de los ciudadanos como ejercicio de sus derechos. En ambos casos, perduraría el aspecto político en estas actuaciones públicas y el matiz electoral estaría presente para comunicar dentro de la institución (a trabajadores) y en el exterior, con los ciudadanos, porque son dos *targets* electorales muy interesantes.

### ***Comunicación interna***

La gestión de comunicación en las organizaciones debería imitar el modelo de cambio social que ha revolucionado el sistema social con el nacimiento del EB (TÚÑEZ, 2012). En este sentido, el proceder debe adecuarse a estos estándares, centrados en la preocupación por la persona y el propio individuo (promover el bienestar individual) y la construcción de un espacio público. Túñez (2012) señalaba que en este cambio de paradigma no sólo habría que primar las dinámicas de comunicación externa, sino también las internas, porque las estructuras eran más complejas y siempre estarían enraizadas por un fuerte vínculo de superioridad jerárquica que impediría alcanzar resultados más concretos (*e.g.* erradicar los flujos unidireccionales de carácter descendente y la justa información a los públicos internos). Sin embargo, otros muchos autores (GAN, 1996; ARROYO Y YUS, 2007; SABÉS Y VERÓN, 2008; BUSTÍNDUY, 2010; TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ, 2014), incidían en que la comunicación interna todavía era insuficientemente atendida, observada y cuestionada, aunque la competitividad de escenarios, también aplicable a las AAPP, acabaría por ser mucho más que declaraciones de buena voluntad o información, sino comunicación horizontal, que reforzarían el sentimiento de pertenencia y responsabilidad (SABÉS Y VERÓN, 2008).

Las actividades de comunicación interna también se incrementaron considerablemente con el surgir de los sitios de intranet, periódicos internos, *newsletters*, balances sociales, caja de correo de sugerencias, eventos concretos para toda la organización, reuniones, *etc.* Sin embargo, las AAPP, en su mayor parte, no estarían a la altura en este proceso, pues existirían obstáculos muy importantes para que la comunicación se llevase a cabo, como el exceso de niveles jerárquicos o la insuficiencia de canales para que los niveles inferiores se pudiesen expresar (MONDRAGÓN, 2005; BUSTÍNDUY, 2010; CHAVES, 2010). Entre los retos señalados en las funciones de la comunicación interna, destacarían el de informar sobre los objetivos organizacionales, motivar, ayudar a tomar las decisiones y transmitir una cultura administrativa (MONDRAGÓN, 2005), junto a la transparencia pública y la apertura y participación ciudadana. Por otra parte, retomando las apreciaciones de Túñez (2012, 2014), el profesor marcaba el decálogo del plan estratégico al que se debía orientar una organización en la gestión de la comunicación interna *en* (intercambio de mensajes entre todos los actores que participan en ella, sería una mezcla de acciones previstas y acciones espontáneas) y *de* (serviría para ejecutarse en dirección vertical descendente y encuadrada en los objetivos generales fijados): *a)* conocimiento y análisis del contexto de la organización y la relación de ella con su entorno y las demás organizaciones; *b)* establecimiento de objetivos generales de la comunicación interna e identificación de los atributos que deberían potenciarse con ella; *c)* definición del tipo de comunicación a establecer en función del tipo, estructura y tamaño de la organización; *d)* distribución de tareas y competencias; *e)* presupuesto económico y catalogación de recursos humanos y materiales disponibles; *f)* identificación y segmentación de los públicos internos; *g)* identificación de canales y flujos informativos, formales e informales, identificación de



actores (colectivos o individuales, estructura y redes internas); *h*) diseño de las acciones fijas y continuas de comunicación interna especificando los objetivos de cada una, los costes, la frecuencia, las herramientas y el material necesario; *i*) diseño de actuaciones discontinuas o nuevas acciones; y, *j*) evaluación y balances periódicos de las acciones individuales y de la comunicación interna en su conjunto, atendiendo principalmente a la efectividad en el logro de sus objetivos.

Existen indicadores cualitativos que permiten orientar a nivel de aproximación al estado de la comunicación interna de las organizaciones. Además de la realización de un inventario de recursos disponibles y los canales de comunicación que se utilizan, el segundo paso sería identificar cuáles serían las necesidades actuales en materia de comunicación e información, elaborar un *mapa de públicos internos* y establecimiento de *prioridades funcionales de la comunicación interna* (OLÍAS DE LIMA, 2001: 267). Las funciones de esta comunicación interna en las organizaciones son las de informar sobre los objetivos organizacionales, motivar y ayudar a la toma de decisiones. Esta comunicación interna es una herramienta para el cambio porque permite transmitir nuevas creencias y valores con el fin de propiciar el proceso de modernización organizativa (GAN, 1996; OLÍAS DE LIMA, 2001; SABÉS Y VERÓN, 2008; TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ, 2014).

Este tipo de valores son fundamentales para crear una estructura fuerte de comunicación interna que evite que proliferen los rumores dentro de ella (SABÉS Y VERÓN, 2008; DE MATEO PÉREZ en TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ, 2014), basado en el estudio de los canales de información. Cabe destacar que estos rumores o cualquier situación negativa sin canalizar puede terminar desencadenando una crisis (evitable o inevitable). Esta podría ser entendida por factores (GONZÁLEZ HERRERO en TÚÑEZ Y COSTA-SÁNCHEZ, 2014: 77) tales como: *a*) afectar a los objetivos básicos de la organización; *b*) alterar la relación de normalidad que la empresa mantiene habitualmente con clientes, proveedores, empleados, *etc.*; *c*) requerir de la organización una respuesta distinta a la que se ofrece; y, *d*) producir niveles de presión psicológica o de estrés.

En este sentido, para evitar en la medida de lo posible estas situaciones, los expertos apuntaban a que la solución pasaría por la constancia en las actuaciones o, en un efecto mayor, que es el de saber distinguir entre identidad y comunicación corporativa (CHAVES, 2005). Al uso, Ramón-Cortés (2007) tejía una historia ficticia para concluir explicando la importancia de trabajar la comunicación interna diariamente. Esta comunicación, que denominaba *vacuna que previene del riesgo de infección*, estaría compuesta por ocho actuaciones tales como: *a*) conocer bien a la gente (individualmente a cada una de las personas que hay en el entorno); *b*) conocer las relaciones interpersonales (para identificar las cadenas naturales que funcionan de forma eficiente); *c*) conocer los canales de comunicación externa; *d*) ser transparentes (y compartir la máxima información disponible); *e*) ser claros; *f*) ser rápidos; *g*) tener valor; y, *h*) ser íntegros. Por su parte, Arroyo y Yus (2007) clasificaban a las organizaciones en aquellas que habían sufrido una crisis y las que no; su tesis era sencilla y directa, porque reconocían que pensar que la crisis no ocurrirá o que se resolverá por sí misma era un error, ya que ninguna se salvaría de una hipotética crisis —y del escrutinio público— y prevenirla era lo más importante.

En determinados momentos, saber cómo comunicar para la crisis podría ser uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta dentro de las organizaciones. No era fácil mostrar una pauta general de respuesta (a mayores del diagnóstico, nombramiento de un portavoz, creación de un comité de crisis y elaboración de un plan de crisis) porque eran

muchos los factores que la pueden causar, bien sea dentro o fuera de la propia institución (VILLAFANE, 1993; SABÉS Y VERÓN, 2008), pero teniendo en cuenta el ambiente social actual, marcado por el contexto de crisis a todos los niveles, las líneas que se podrían seguir a modo de resumen eran las que rezaba Elizalde (2009) con la disolución del consenso, de la falta de confianza a todos los niveles, y específicamente a nivel público. La recuperación sólo se conseguiría mediante un proceso lento a largo plazo en el cual los agentes que formaban la clase dirigente deberían recuperar antes cierto nivel de reputación y credibilidad.

### ***Comunicación externa***

Qué duda cabe que el fin último de la promoción es el de incidir de una manera u otra en la demanda y generar una imagen al ciudadano, que sería capaz de perdurar durante años. Todo comunica en una organización, que basaría su *promoción mix* en el fomento de la demanda de un servicio o producto o el apoyo de una idea. Sin embargo, esta importancia estaría masificada en las organizaciones públicas porque deben su existencia misma a la orientación al cliente. La comunicación externa aparecería centrada en la necesidad de tener en cuenta a todos los actores para que dependiesen con las AAPP y permitiesen diseñar y hacer avanzar los programas públicos, porque la disponibilidad de más información y una mayor transparencia de actuación serían elementos vitales para entablar un debate público bien orientado e incrementar la confianza del ciudadano en el funcionamiento de la acción administrativa.

Esta comunicación externa estaría fuertemente ligada a la comunicación de marketing, planificando teniendo en cuenta las 4 *Ps del marketing mix*, donde prevalecería la promoción de la imagen y el valor de la marca. Así, Sancho Royo (1999) subrayaba una lista de mecanismos que podían beneficiar a esta cooperación para aumentar la legalidad de la acción pública en varios sentidos: *a)* cuando los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, de forma oficial u oficiosa y reivindicar públicamente sus demandas; *b)* los usuarios de un servicio y las asociaciones del ciudadano pueden informar claramente de sus preferencias ante un problema público, lo que facilita a los funcionarios la introducción de mejoras ;y, *c)* la participación de la ciudadanía legitima la evaluación de alternativas diferentes de actuación, ya que una administración opaca no puede valorar las preferencias ciudadanas sobre los bienes y los servicios públicos.

Sin duda, en este punto sería interesante incidir en un aspecto clave que señalaba Castells (2010: 271-272):

*Una audiencia masiva requiere un mensaje simple. El mensaje más simple es una imagen y la imagen más simple con la que la gente más se identifica es un rostro humano. Esto no significa sólo unos rasgos físicos o el color de una indumentaria; lo más importante es su carácter tal y como se pone de manifiesto en su aspecto, sus palabras y la información y los recuerdos que representa.*

Además, en lo que se refiere a esta imagen, la institución debería priorizar la percepción que tienen los ciudadanos de ella, así como reflexionar en qué se diferencia esta de lo que la organización quisiera transmitir y por qué se podrían generar estas distintas visiones. Según los expertos, los elementos a tener en cuenta en la identidad corporativa formarían parte de la identidad visual, la estrategia de comunicación y las acciones de la institución (estos conceptos integran a la vez logotipos, marca, tipografía,

color corporativo, cartelería, símbolos, folletos, pancartas, perfiles sociales, web institucional, etc.).

*La imagen de la empresa no es un concepto abstracto, un hecho inevitable o secundario, ni una moda. Es un instrumento estratégico de primer orden y un valor diferenciador y duradero que se acumula en la memoria social* (COSTA, 2009: 60). En estos mismos términos, se podría concretar que la propia imagen de las instituciones públicas, y en el caso de este estudio las propias CCLL, es la marca misma del municipio<sup>235</sup>, por eso es necesario cuidarla tanto. Esta identidad corporativa se define por lo que hace el ayuntamiento y por lo que representa al conjunto de los ciudadanos, a nivel interno y externo (imaginario colectivo). Equiparando este concepto con la solución que presentaba a nivel privado el experto en imagen Justo Villafañe (1993), es posible conceptualizar la imagen corporativa —como fenómeno intangible construido como síntesis de atributos definitorios— en identidad visual y trabajo corporativo que persigue la creación de una imagen. En muchos casos representa los valores y sentimientos de pertenencia de los vecinos hacia su lugar de nacimiento o residencia —su propia experiencia vital— y, por otra parte, sirve para contribuir a lo que se conoce como *marketing de ciudades* (puede lograr beneficios económicos derivados del turismo, la voluntad de empresas en asentarse en los términos municipales que pueden proveer de bienes y servicios, aumentar la población del lugar, posibilidad que grandes acontecimientos culturales se celebren en el lugar etc.), que puede generar vínculos con otras AAPP en su visión específica.

*La identidad es el ADN de la empresa, los cromosomas de su génesis, que son la herencia de los caracteres de su emprendedor-fundador, y que están inoculados en aquella en el acto de instituir, en el espíritu institucional de la organización* (COSTA, 2009: 198). En este sentido, la identidad corporativa se define por lo que es la empresa y por lo que hace. Generar esta imagen corporativa tiene como objetivo principal que el ciudadano reconozca la institución, sea consciente de su trabajo y de cómo se hace este y que esta percepción perdure en el tiempo (SABÉS Y VERÓN, 2009); además, crear valor (percepciones, experiencias por parte de los públicos) que sería lo único que permanecería y diferenciaría globalmente del resto de competidores (COSTA, 2009).

La imagen de la AGE se había caracterizado hasta hace poco en una diversidad de logotipos, símbolos e imágenes que influyeron en la pérdida de identidad y desorientación de los ciudadanos (OLÍAS DE LIMA, 2001: 278). Los cambios fueron los de conseguir una imagen única e identificable (escudo de España) y junto a él los logotipos ministeriales. Las AAPP han dado este paso respondiendo a la orientación al ciudadano y sus necesidades, propiciadas por la masificación de las ideas de la NGP. Para alcanzar los objetivos basados en la imagen de la organización y el valor de marca, la comunicación efectiva de marketing de Kotler (2006) debería pasar por las siguientes etapas: a) identificación de públicos objetivos, b) determinación de objetivos de comunicación; c) diseño de las comunicaciones; d) selección de canales de comunicación; e) establecimiento del presupuesto total de comunicación; f) decisión del *mix* de comunicación (busca de reclamos para fijar el contenido de la información, decidir el elemento que centra este reclamo —atributo, ventaja competitiva—, fuente que transmitiese el mensaje, decidir los canales de contacto con público); g) medición de los

---

<sup>235</sup> Solano Santos (2009) explicaba que la imagen pública era consecuencia directa de la asunción de responsabilidad social o grado de convicción social acerca de su cumplimiento. Con esta máxima, la organización podría gozar de una buena reputación y ser reconocida como valiosa, como un sentir de su aceptación social. De la misma manera, esa percepción negativa era asumida cuando incumple la responsabilidad social corporativa.

resultados de las comunicaciones; y, *h*) gestión y coordinación de la integración de todo el proceso de comunicación.

Los *concellos* gallegos trabajan con mayor o menor grado el *branding* a través de elementos visuales tan poderosos y típicos como su propio escudo o los elementos característicos que simbolizaban el ayuntamiento<sup>236</sup>, recuperando el lenguaje heráldico en el lenguaje gráfico contemporáneo y que eran la mejor plataforma de conocimiento público en función de los designios del mercado (MAUTNER EN WODAK Y KOLLER, 2008). En general, todos ensalzaban la calidad de vida de sus ciudades y predominaban los colores azul y verde como seña de identidad, también en internet, donde tienen que crear esa presencia. En este caso, se trataría de la confianza de la marca en el medio online, sustentada en el sentimiento de seguridad del ciudadano en su interacción, expectativas y fiabilidad de intenciones con ella (ELLONES ET AL EN KAUTONEN, T. Y KARJALUOTO, 2014). Con este impacto, sería posible ampliar y mejorar la visión y la relación con los ciudadanos (SANCHO ROYO, 1999). Sin embargo, el éxito de los municipios y ciudades no era estático (ELIZAGARATE, 2008) y tampoco existía un método único aplicable a todos por igual (KOTLER ET AL, 1998).

#### 4. SOBRE LA LPCI

Las declaraciones del gobierno desde el plano público, aunque no sean necesarias informativamente y sean valoradas como *pseudoacontecimientos* (GARCÍA OROSA, 2005; TÚÑEZ en LÓPEZ, 2007), ayudan a fortalecer el *modus vivendi* institucional desde la perspectiva simbólica con este tipo de bienes de consumo (noticias) en tanto que la comunicación es *un elemento consustancial al mantenimiento del poder* (ALVARADO Y DE ANDRÉS, 2005). En especial, son el resorte fundamental y más accesible al público del *branding* institucional por su propagación y sumisión en los medios de comunicación, algo que queda patente con la función que le otorgaban los concejales entrevistados a los medios de comunicación locales. Además, los medios de comunicación las necesitan<sup>237</sup>, y son una parte fundamental en el papel de la AP en la estructura de la democracia abierta y la opinión pública (GARCÍA MACHO, 2011) desde esta *información recibida* (BORRAT, 1989). Toda esta actividad termina delegándose en los trabajadores de los gabinetes de comunicación institucionales, en donde la nota de prensa actúa como *correa de transmisión de la opinión pública* complementaria al propio mensaje publicitario (PALENCIA-LEFLER Y MURILLO, 2009: 265; GARCÍA OROSA, 2005) junto a otros instrumentos como las declaraciones y entrevistas de mandatarios (RUIZ COLLANTES, 2009). Este *proceso massmediático* (COSTA, 2009) en la función pública de informar sobre aspectos jurídicos, administrativos, sociales o de interés público tan característicos, están regulados con una norma *ad hoc* todavía reciente, con la finalidad de acotar el

<sup>236</sup> La Ley 5/1997, de 22 de junio, de Administración Local de Galicia dispone que las EELL pueden adoptar escudos heráldicos y banderas o modificar los existentes, siempre que sean referidos a hechos históricos o geográficos acontecidos en el lugar (art. 258).

<sup>237</sup> En Campos (2010) se recogían los determinantes que explicaban la dependencia actual de los medios de comunicación de las fuentes oficiales y los gabinetes de comunicación institucionales: *a*) crisis no corregida del papel a principios del siglo XXI; *b*) crisis económica, reducción de inversión publicitaria y exceso de endeudamiento exterior de las empresas de comunicación; *c*) exposición de contenidos de bajo costo facilitadores de audiencia masiva y baja calidad periodística; *d*) reestructuración y prejubilaciones (de nombres honorables en los medios); *e*) desagradable precariedad laboral y sustitución de periodistas históricos por colaboradores o *freelances* más baratos y sin vinculación contractual con la empresa de comunicación; *f*) venta de contenidos similares o iguales a los medios por parte de estos colaboradores que están mal pagados; *g*) reducción drástica de la pluralidad, calidad de la información y contraste de las informaciones; y, *h*) baja consideración en la opinión pública de los medios de comunicación y crisis de confianza.



equilibrio que se estaba forjando, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (LPCI).

La aprobación de esta norma ha pretendido marcar un cambio en las acusaciones estereotipadas que señalaban que el vincular la publicidad con lo público era un pecado capital, porque *es evidente que la ley se impulsa con el propósito de evitar: el autobombo, los mensajes desleales y la poca transparencia* (MARTÍNEZ PASTOR, 2012: 54). Así las cosas, tampoco se percibe esta publicidad solamente como *advertising* (seducción y alineación de los públicos), sino más bien entendida como *publicity*, alejada del objeto y preocupada por configurar espacios de comunicación (GARCÍA LÓPEZ, 2001; SANTESMASES, 2012) *donde los individuos, los grupos sociales y las instituciones públicas se comunican* (OP. CIT. 213). La norma ha definido la campaña institucional como *toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común que utilice un soporte publicitario pagado o cedido* (art. 2 LPCI) y sea promovida o contratada por la AGE u otras entidades integrantes del Sector Público. La LPCI también propuso una serie de limitaciones relativas al contenido del mensaje cuando pudiesen menoscabar las políticas públicas o fuese contrario a los principios, valores y derechos constitucionales. Además, reiteraba la prohibición de usarse con fines propagandísticos o electoralistas el mensaje público. Sin embargo, voces autorizadas criticaban la laxitud con la que se presentaba la información pública a propósito de las campañas publicitaria: la documentación que se aportaba desde la AGE no permitía acceder a otro tipo de datos o temas, como el reparto económico que percibía cada empresa de comunicación (y si se ajustaba en términos económicos proporcionalmente a la tirada o difusión de sus soportes) o las evaluaciones internas del éxito de las campañas, por ejemplo. Al mismo tiempo, en el ámbito local tampoco han influido excesivamente todos estos cambios, como se confirmaba al conocer la opinión de los entrevistados.

En la empresa privada es posible considerar a la publicidad como el *coste de ser aburrido*, ya que un buen producto está en boca de los clientes que lo recomiendan a otros (SERNOVITZ, 2012). Mientras que las empresas privadas no tienen que dar explicaciones sobre sus presupuestos publicitarios, las instituciones públicas tienen esta obligación en base al Derecho Público. Sin embargo, sería necesario señalar que pese a ser una disposición que cuenta con elementos que determinan las características estructurales de los mensajes, así como vincular la publicidad con los principios de transparencia, este fundamento (ampliamente presentado en el Capítulo VII) es accesorio. En los últimos años se habría presentado una proposición de ley que no había llegado a término, relativa a la ampliación de los datos que se manejaban en la AP en publicidad institucional (BLANES CLIMENT, 2014: 544).

En la legislación estatal o autonómica, la transparencia en publicidad institucional —cuando se menciona— se vincula únicamente a la publicación del gasto en las campañas institucionales, aunque ignora otro tipo de cuestiones como la justificación del interés general, el negocio de las contrataciones (que, en entornos locales puede recaer en familiares y amigos), los *rappels*, las campañas internacionales, la especificación de la inversión en los medios no convencionales, radios o televisiones locales y, sobre todo, la eficacia de tales campañas en términos reales o cuantitativos (IBÍD.: 59). Además, se tienen en cuenta otro tipo de soportes, protagonistas en otro tipo de mercados, como los *chats*, los *banners*, *pop-ups*, *links* y, sobre todo, la personalización gracias a las *cookies* (SÁNCHEZ DEL CASTILLO, 2007: 190). En cuanto al fin por el que se desarrollaron estas campañas publicitarias estatales, Alvarado y de Andrés (2005) establecían una triple dimensión de la publicidad institucional, marcada por la relación entre el Estado y la



sociedad: *a) comercial*, el gobierno necesitaba dirigirse a sus ciudadanos a través de mensajes estatales mediados (aunque estos pudiesen no ser lo más transparentes); *b) de fomento de la imagen de Estado* adoptando peculiaridades de la empresa privada por crear notoriedad, especialmente en aspectos sociales; y, *c) social*, en base a la necesidad de utilizar formas de comunicación masiva para difundir informaciones de interés general y moldear comportamientos o actitudes enfocadas en las normas socialmente aceptadas.

Todavía no existe un marco normativo de publicidad institucional en Galicia, aunque este asunto estuvo presente durante la VII Legislatura (en 2008, con un proyecto de ley) y en el debate parlamentario desde 2010. Años después, sigue sin existir una regulación específica de publicidad institucional en la CA gallega. Más recientemente, en septiembre de 2014, diversas asociaciones y plataformas culturales presentaron una proposición en la Cámara Alta autonómica reclamando mayor transparencia en el reparto de ayudas y campañas publicitarias en los medios, porque aseguraban que esta falta de información condicionaba el silencio y las noticias de los medios. Por ello, era difícil poder establecer cualquier tipo de análisis en profundidad sobre el presupuesto o cuáles eran los medios de comunicación dónde se insertaban estas campañas identificadas dentro del ámbito de los servicios sociales, especialmente en el nivel autonómico y local. En los presupuestos de las siete ciudades de Galicia las partidas derivadas de la publicidad local no se especificaban de forma clara (si podían existir alguna referida a medios de comunicación y publicidad) aunque todos los concejales señalaban como imprescindibles este tipo de procesos para dar a conocer su actividad a la población local.

La promoción de los éxitos de gestión y la publicidad fueron consideradas las únicas facetas disponibles dentro del concepto que tienen técnicos y políticos dentro de la AP. Sin embargo, esta visión reduccionista no tenía en cuenta muchas ocasiones que estos procedimientos deberían estar dirigidos en base a cuestiones de interés general, cuando este factor no era el principal y, de hecho, era difícil poder calcular el retorno de toda esta inversión publicitaria. En un momento inicial, esta variable podría mejorar la relación o pacto entre los gobiernos locales y la ciudadanía favoreciendo la rendición de cuentas y respaldar la aprobación de las políticas y propuestas locales. En este sentido, es importante abordar esta dimensión como la más aceptada por los entrevistados en tanto que favorecía la imagen pública del gobierno local. Ninguno de los cargos políticos negaba la importancia de la promoción en la gestión pública, si bien lo entendido por promoción excedía en ocasiones la simple *cuestión de interés general*.

Habiendo aclarado el panorama público en el que se inscribía la publicidad institucional (dentro del espacio privado en el que competían con otras instituciones en tiempo o espacio), el enfoque se tornaba en el mensaje y la información que éste debía transmitir desde el ámbito de la semiótica: carácter apelativo y/o pedagógico. Aunque tampoco se podía olvidar dentro del espacio del marketing mismo, el aspecto que Alvarado y de Andrés (2005) denominaban *egoísta*, y que estaba enfocado en el proyecto político/social del partido de gobierno para con fines electoralistas. Se percibía como en materia de servicios sociales las preocupaciones sociales calaban en las AAPP (*e.g.* desempleo, baja natalidad, dependencia, violencia de género, *etc.*), pese a que asociaban, a su vez, en el contenido de los mensajes de esta área como el *ciudadano ideal*, obediente, participativo y suplidor de carencias (RUIZ COLLANTES, PUJADAS, FERRÉS ET AL, 2009) que debía valerse por sí mismo y ser caritativo. En este sentido, en su rol categorizador, el Estado —en su representación del Gobierno— segmentaba a los ciudadanos en diferentes grupos (RUIZ COLLANTES, 2009: 276-277): *a) ciudadanos cívicos/incívicos* (asumen valores positivos y presentan una actitud colaborativa hacia las actividades que

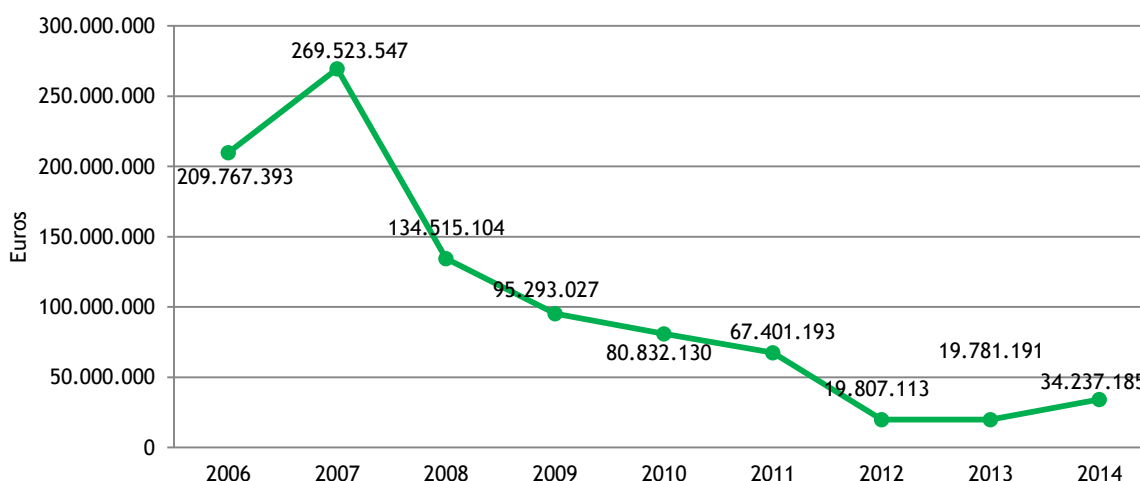
promueve el Estado o todo lo contrario); *b) ciudadanos transgresores/recriminadores* (aquellos que rompen con principios básicos de convivencia social y aquellos que los señalan y recriminan); *c) ciudadanos responsables/irresponsables* (se hacen cargo o de sí mismos y personas próximas y cumplen con cuidar su futuro y los que no hacen nada de ello); *d) ciudadanos reincidentes/conversos* (ciudadanos incívicos o inconscientes y los que terminan cambiando sus valores y comportamientos negativos por otros positivos); y, *e) ciudadanos desamparados/protectores* (individuos que, debido a su condición se encuentran en una situación problemática ante la vida y, en el segundo caso, los que tienden a ayudar a los desamparados). En toda esta amalgama de la publicidad como factor de comunicación de las instituciones, era posible apuntar a Santesmases (2012: 703) y sus ocho requisitos a cumplir en el contenido del mensaje publicitario, que eran interpretados en el Sector Público de la siguiente manera:

- *Captar la atención:* el tema al que se dedique la campaña debe contar con el factor de actualidad para que el mensaje pueda ser de interés al *target* al que se dirige, en este caso, a toda la ciudadanía.
- *Crear interés:* debe destacar los aspectos más significativos y los beneficios a los ciudadanos y a la comunidad que pueden provocar en los receptores una actitud que beneficie a la colectividad en base a los principios, valores y derechos constitucionales.
- *Ser comprendido:* la heterogeneidad del público mantiene la máxima de facilitar la comprensión del mensaje a todos. Las AAPP, a diferencia de las organizaciones pertenecientes al sector privado, no pueden ignorar ciertas demandas sociales, y juegan un rol paternalista de actuación y consecución de determinadas metas sociales (RUIZ COLLANTES, 2009).
- *Informar:* hacer accesible todo tipo de información útil al ciudadano, anunciar medidas, apoyo de sectores económicos, comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social, informar de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, *etc.* (bases recogidas en el art. 3.1 LPCI).
- *Ser creíble:* marcar el acento de la credibilidad puede estar relacionado con la eficacia del mensaje, y las propuestas posibilistas son más creíbles que las utópicas (GARCÍA LÓPEZ, 2001).
- *Persuadir:* en ciertas cuestiones relativas a actuaciones públicas y de interés social, el Sector Público puede buscar modificar conductas y reconocer ciertas responsabilidades del ciudadano frente a estas manifestaciones (*e.g.* violencia contra la mujer, consumo de drogas, *etc.*) (RUIZ COLLANTES, 2009). En este sentido, hay que reconocer, en los términos de Fox y Kotler (1980), que no se trata de manipular a los ciudadanos, como reconocen muchos críticos del marketing, sino de proponer puntos de vista que podrían no haber sido percibidos de otra manera para que el ciudadano reconsidere el cambiar su actitud y comportamiento ante un producto existente (*e.g.* los problemas que entraña fumar).
- *Inducir a una respuesta:* cabe señalar la idea de García López (2001) sobre la traslación de responsabilidades de instituciones públicas a los ciudadanos a propósito de cuestiones sociales. Con estos mensajes se pretende inducir a actuaciones individuales y concienciar a los ciudadanos sobre diversas materias (RUIZ COLLANTES, 2009). Se pueden aplicar incentivos u ofrecer una actitud más facilitadora, ya que el cambio de actitudes y comportamientos es un proceso lento y costoso.
- *Ser recordado:* el mensaje debe ser de suficiente interés para que pueda ser valorado por la ciudadanía cuando la campaña termine (*e.g.* el eslogan de *Hacienda somos todos*) y también debe ser continuado en el tiempo para no ser olvidado (GARCÍA

LÓPEZ, 2001). Sin embargo, es necesario contar con otras vías, fuera de las tradicionales influencias mediáticas de los medios de comunicación. El mensaje puede acabar siendo distorsionado por otro tipo de influencias mediáticas comprendidas fuera de los canales tradicionales: líderes religiosos, políticos, *etc.*

Según las cifras oficiales ofrecidas por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, la inversión publicitaria en las AAPP más alta hasta el momento fue en 2007, cuando se superaron los 269.000.000 euros anuales. A partir de entonces se ha ido reduciendo hasta los últimos años disponibles, que no alcanzaron los 35.000.000 euros en 2014 (ver Gráfico 11.1), lo que permitiría afirmar que el Estado era el principal anunciante de España (PALENCIA-LEFLER Y MURILLO, 2009). En términos generales de análisis, la distribución de las campañas institucionales o el presupuesto respondían de forma paralela al peso presupuestario de las AAPP.

Grafico 11.1: Evolución del presupuesto destinado a publicidad y comunicación institucional en las AAPP (2006 a 2014)

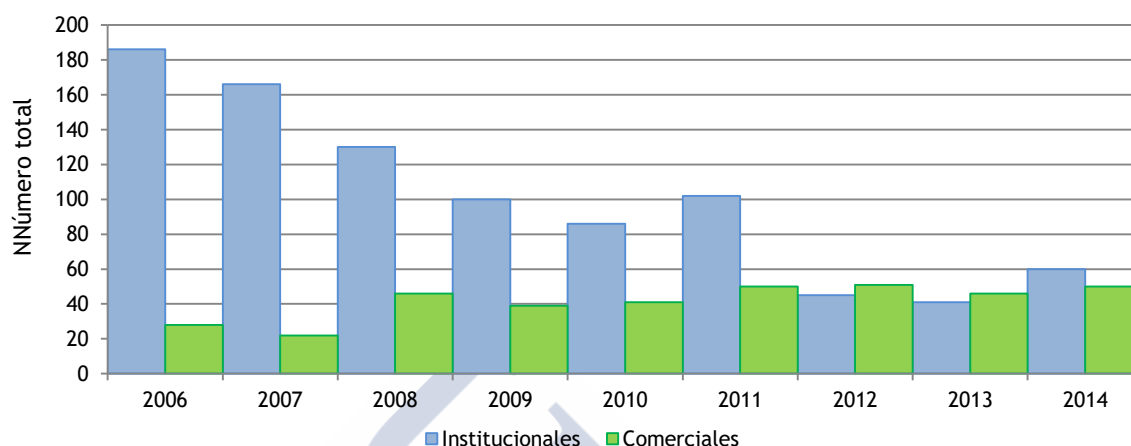


Fuente: Informes anuales de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, Ministerio de la Presidencia.

En un trabajo de Ruiz Collantes, Pujadas, Ferrés *et al* (2009) la distribución de campañas institucionales de las AAPP representaba alrededor de las tres cuartas partes del total, dejando al ámbito local un porcentaje minúsculo del 4%. Así las cosas, se comprobaba con las entrevistas a los concejales, que el dominio de los ayuntamientos en los medios de comunicación permitía disponer de presencia constante en los medios sin necesidad de publicidad. El fenómeno de la inversión publicitaria en España permitía reflejar los asuntos que las AAPP pretendían reforzar en el imaginario colectivo de la opinión pública y entre los que no destacaban los servicios sociales (englobados dentro de distintos departamentos ministeriales a lo largo de las legislaturas correspondientes), que quedaban relegados en los presupuestos de cada ministerio a las últimas posiciones. De hecho, en la X Legislatura, el ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad no había superado seis campañas institucionales anuales, de las cuales sólo se podría

considerar la de la lucha contra la violencia de género relacionada con servicios sociales. Esta campaña solía tener un coste anual superior al millón de euros.

Grafico 11.2: Evolución de las campañas institucionales (sin incluir las sobrevenidas) y las comerciales (no sujetas a la LPCI)



Fuente: Informes anuales de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, Ministerio de la Presidencia.

Por lo que a soportes empleados se refiere, la distribución por medios durante el periodo 2006-2014 mostraba una gran concentración de este tipo de campañas en los medios tradicionales como televisión, radio y prensa, en proporción similar a otros ministerios (alrededor de un 40%, 16% y 14%, respectivamente), mientras que en revistas e internet era inferior y ligeramente más elevado en medios exteriores. En este ámbito de los servicios sociales, la publicidad evidenciaba los problemas y preocupaciones sociales sincrónicas, que se iban renovando a medida que se determinaba algún tipo de objetivos (educativos y/o persuasivos) que podían ser enfocados desde las AAPP. Sin embargo, Alvarado y de Andrés (2005) cuestionaban el uso ético de la publicidad en tanto que no se relacionaba con la solución a los problemas sociales y Torres en Campos (2010) simplificaba la dinámica publicitaria a una tendencia de cambio por parte de los consumidores, anunciantes que no invertían y los medios que no recibían ingresos y no informaban.

## 5. IDEAS FINALES

La promoción como variable del *marketing mix del Sector Público* es una herramienta que se presupone al servicio de las instituciones públicas, si bien en la realidad supone la confirmación de las proclamas políticas, que permiten influenciar en el comportamiento de la ciudadanía y está fuertemente vinculado con la comunicación. Se considera una herramienta tan importante que incluso valorando las perspectivas de marketing, era una de las pocas referencias comunes que presentaban todos los análisis académicos, en tanto que se considera que sin comunicación no puede existir el intercambio y, mucho menos, una relación como la de la AP con los ciudadanos.

En el ámbito de la AP, se enfoca la promoción a dos tipos ciudadanos, tanto usuarios de servicios públicos como los que no, que permitía a la AP hacer consciente a la ciudadanía de la implicación en las prestaciones de servicios públicos.

Sin embargo, pese a los límites marcados dentro del Derecho Público, la función política en la AP modifica la función de la comunicación pública y asienta incluso el control de los medios de comunicación como intermediarios y moduladores de la opinión pública. En esta vinculación entre comunicación y democracia, la posición de los departamentos de comunicación en las instituciones públicas son interpretados como fórmulas donde se genera la variable promoción del enfoque de *marketing mix*.

La variable promoción se puede valorar como una de las más importantes porque la imagen de marca —la imagen institucional— en tanto que aplican valores inconscientes suele llegar a superar al producto o servicio mismo. Los objetivos de la comunicación en el Sector Público están orientados a fomentar la acción democrática a través de los canales tradicionales y los nuevos medios de comunicación masivos, como son internet y las RRSS, que permiten generar mayor transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, la acción democrática no es tan clara, porque las propuestas e informaciones que se transmiten en la AP tienen efecto catalizador y las rutinas periodísticas impiden que se ejerza por parte de los medios una función social, ya que el control político domina en la actividad comunicativa pública (información o publicidad misma).

El gabinete de comunicación es un instrumento vital a nivel público y político y en la AL gallega alcanza la identificación con el concepto mismo de marketing. A grandes rasgos, la variable promoción era la mejor comprendida y la única que se aplicaba de forma completa en las concejalías en tanto que estaba intrínsecamente vinculada a la política y a la medición del beneficio electoral. Estas técnicas de promoción eran extremadamente unidireccionales, y la variable promoción era considerada como el proceso de información pública y entendida en esos parámetros por la dirección política, ya que los jefes de unidad eran reacios a dar su opinión en materia de comunicación corporativa, destacando que era un asunto más del área política y de alta dirección municipal y no de ellos.

Indirectamente, estos argumentos estaban reconociendo la falta de independencia de los gabinetes de comunicación públicos como altavoces de la actividad pública y los medios de comunicación como promotores de la actividad pública municipal.

Empleando un término más adecuado a la labor de los gabinetes de comunicación de la AP sería el de *comunicación organizacional pública*, definida como *aquella comunicación empleada en el sector público que tiene en cuenta las particularidades derivadas de la importancia de la neutralidad y el marco jurídico específico* (PASQUIER Y VILLENEUVE, 2012). En este sentido, el concepto mismo indicaría que el gobierno no sólo debería informar de las actividades generadas, sino de todas las decisiones adoptadas dentro del ambiente institucional, en tanto que el valor de la información depende del uso que se hace de ella y prima el derecho de acceso de la ciudadanía a ella.

En el caso de la comunicación pública, se debe diseñar un plan de comunicación y marketing para definir la misión y visión de las actuaciones encaminadas a conseguir unos resultados objetivos marcados en los términos de la acción democrática y las relaciones entre las AAPP y la ciudadanía, en donde se distingue la comunicación interna (evita la formación de rumores, crisis y promueve el sentimiento de pertenencia y responsabilidad



de los trabajadores de la organización) y comunicación externa (incide en la demanda y genera una imagen determinada de la organización al ciudadano).

La actividad desarrollada por los gabinetes de comunicación en el plano de la promoción pública se había regulado con la LPCI, que ha buscado definir la campaña institucional, el contenido del mensaje cuando pudiesen menoscabar las políticas públicas o fuesen contrarios a los principios y valores de los derechos constitucionales, en tanto que reiteraba la prohibición de usarse con fines propagandísticos o electoralistas la lucha por controlar la opinión pública, porque era la lucha por el poder. Los críticos con esta normativa criticaban el relajamiento de la misma en la presentación de la información pública a propósito de las campañas publicitarias y la información derivada de ellas, por lo que se exigía una ampliación de datos. Asimismo, si bien las AAPP están regidas por el Derecho Público, en el ámbito local la ley pasa bastante desapercibida. En Galicia, todavía no existe un marco normativo de publicidad institucional, que complica el análisis en profundidad sobre el presupuesto destinado a campañas publicitarias, especialmente a nivel local, en donde la AL no especifica de forma clara esto, si bien es señalado como algo imprescindible en la prestación de los servicios públicos para darlos a conocer a la población local y favorece a la imagen pública del gobierno local.

Para concluir este capítulo, es necesario indicar que el Estado tiene una inversión desmesurada en publicidad institucional (a sabiendas de que mucha información derivada de ella no es pública), si bien la proporción de campañas institucionales en el ámbito local es mínima a diferencia de la AA y AGE. La inversión publicitaria permite reflejar asuntos de interés en las AAPP e, indirectamente, los ejecutivos pretenden reforzar en el imaginario colectivo de la opinión pública. A nivel de servicios sociales, se reducen las campañas, si bien estas evidencian los problemas y preocupaciones sociales que se van renovando año a año, dependiendo de las tendencias sociales y que pretenden influir e influyen en los ciudadanos.

# RESULTADOS





## XII

### CONCLUSIONES

*No es este el fin. Ni siquiera es el principio del fin; pero quizás sí sea el fin del principio.*

— WINSTON CHURCHILL

Este último apartado recupera el argumento discursivo desarrollado a lo largo del trabajo que da muestras de los resultados en la investigación empírica y la elaboración teórica previa. Dando cuenta de un necesario marco teórico como supuestos de partida, se pretendía generar un recorrido válido y coherente partiendo de lo general a lo más particular en conceptos que de forma aislada pueden parecer tan dispares: el actual Sistema Público de Servicios Sociales que ha estructurado a los SSM dentro de la AL, deriva de las teorías conceptuales del EB, que a su vez ha entrado en un proceso de reformulación con la popularización de teorías de NGP y Gobernanza local que han introducido nuevos instrumentos de gestión de servicios públicos asociados al marketing, entre otros.

En la primera parte de esta investigación, se afirmaba que el objetivo principal era comprobar descriptivamente los instrumentos que influían en el MP en la gestión de los SSM para comprender las limitaciones y funcionalidades del MP, especialmente como situación previa en el nuevo contexto de reforma local. En ese intento de trasladar la teoría a la práctica, de lo que se ha teorizado académicamente a lo que la realidad demostraba, no cabe duda de que es importante señalar que el estudio de caso ha sopesado una parte pequeña de los ayuntamientos de Galicia. No obstante, por razones obvias de tamaño y relevancia autonómica y nacional (si bien estos *concellos* son los más poblados de la comunidad y abarcan más del 36% de la población total de la comunidad gallega, superan la densidad media y concentran más del 45% del PIB autonómico), estas entidades por su grado de capacidad organizativa tienen recursos para impulsar reformas y gestionar los procesos derivados del MP. Comprobando el resultado de otra serie de reformas en la AP, de la capacidad de éstas para adaptarse, resulta un proceso de imitación para muchos otros *concellos*. De hecho, los resultados obtenidos podrían generalizarse debido a la similitud de muchas características de los *concellos* de Galicia y los gobiernos locales.

Sin embargo, la selección de casos ha permitido contrastar ideas, sugerir otras nuevas y aportar conocimiento en el área del MP en Galicia en aquellas CCLL que tienen más peso y capacidad de gestión a nivel comunitario, al tener en cuenta que existen suficientes diferencias y asimetrías entre los sistemas político-administrativos de otros *concellos* mucho más pequeños y que hacen particularmente suyos las técnicas del *management* y de la *marketización*. En definitiva, se trata de determinar qué elementos son valorados por las concejalías como claves en la gestión de los SSM que estén vinculados a herramientas de MP desde el estudio centrado en las variables de *marketing mix*.

Los resultados de la presente investigación fueron obtenidos a través de entrevistas en profundidad a los representantes de las concejalías de servicios sociales. En el caso de

las herramientas utilizadas (el cuestionario y las preguntas), fueron sometidas al criterio de expertos que recomendaron mejoras y optimizaciones para la obtención de resultados más exactos. Además, las técnicas empleadas permitieron desarrollar el análisis de fiabilidad adecuado, autenticando las conclusiones obtenidas.

Estos años de estudio han servido para proceder a generar innumerables preguntas, asumir proposiciones sobre ellas, plantear hipótesis y comentar los resultados de este proceso generalizado de análisis compuesto principalmente por entrevistas cualitativas, contrastación de las respuestas aportadas por ambos grupos (dirección política y administrativa de los *concellos*) y la literatura o información disponible. Por todo ello, las siguientes páginas permiten representar la confluencia entre este marco teórico y los resultados del análisis de las entrevistas a concejales y jefes de servicio del departamento de servicios sociales de cada una de las siete ciudades más pobladas de Galicia. Estas conclusiones se agrupan en torno a dos ejes coordinados: las conclusiones como resultados de las hipótesis previamente presentadas y las conclusiones generales que se han inducido del estudio de diversas fuentes institucionales y literatura relacionada. Las ideas que han dirigido el planteamiento de este proyecto han sido expuestas y enunciadas a medida que se presentaban las características de la AP y el marketing y se han mostrado de forma teórica de qué manera se pueden relacionar. El *leiv motiv* de este trabajo ha sido el de mostrar cómo marketing y Sector Público son compatibles, si bien todos los avances logrados a nivel teórico no se corresponden de manera equitativa con la gestión pública desarrollada en los *concellos* más poblados de Galicia y que, por ende, más trabajo administrativo tienen por detrás.

Los inconvenientes directos estarían en el escaso espíritu de marketing que presentaban los altos cargos de las concejalías de servicios sociales. No se potenciaban los estudios de actitudes y mentalidades del público y no existía una preparación técnica del personal *ad hoc*. Asimismo, los ciudadanos pagaban altos tributos para el mantenimiento de su calidad de vida y, si bien hay obligatoriedad de prestarlos por parte de la AP, no se habría desarrollado un auténtico Sistema Público de Servicios Sociales y se asistiría a un sistema caritativo que generaba mayor incremento de costes para los ciudadanos a cambio de distribuir la riqueza a los más desfavorecidos con partidas puntuales económicas que cronificaban los problemas sociales.

La estrategia principal de las concejalías en la legislatura 2011-2015 estudiada habría sido la de revertir el carácter estigmatizante de los servicios sociales e introducir la concepción última de estos dentro del EB como un soporte a las personas *desde que se nace hasta que se muere*. Asimismo, la reforma local había sumado en la incerteza a la gestión de los servicios públicos de las concejalías durante esos años, teniendo en cuenta que estos SSM eran vistos de forma transversal con otras concejalías y a nivel interadministrativo e integrados en el día a día de los ciudadanos. Sin embargo, habrían fomentado la creación de expectativas tan altas de cumplir en un servicio público (que podía ser coproducido por entidades privadas con o sin ánimo de lucro) que aún no había desarrollado una etapa de madurez dentro del Estado de Derecho español y poseía grandes lagunas a nivel competencial y conceptual.



## 1. CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS Y RESULTADOS

*PRIMERA.- “Los dirigentes políticos le atribuyen más importancia que los jefes de unidad a las técnicas de MP en la gestión de los SSM”.*

Un punto de partida importante de esta investigación, especialmente a nivel de acopio y revisión del material bibliográfico ha sido la consideración de que los gestores públicos tenían conocimientos relativamente amplios para poder iniciar una dirección de la concejalía tendente a la implementación de instrumentos de MP. Esta primera hipótesis se ha refutado con el proceso sistemático de entrevistas cualitativas que ha permitido reconocer que de todos ellos, los dos únicos entrevistados con competencias en MP eran los técnicos de Vigo y A Coruña. Con sus perspectivas, se valoraba el hecho de identificar el marketing como una filosofía más amplia de la propia comunicación pública y que afectaba a todo el proceso.

El error de auto-percepción de los mandos políticos sobre aspectos derivados de la confianza en su gestión en tanto que la AL tiene aspectos monopolistas en muchos aspectos de los servicios sociales, les guiaba hacia un bucle de continuidad con la Administración tradicional, sin reconocer desde la visión local aspectos más relacionados con la NGP. El hecho de considerar que los SSM integrados dentro del concepto de EB son necesarios para los ciudadanos, sin valorar las diversas cualidades de las políticas públicas les podría llevar a la percepción de que los servicios públicos ofertados eran mejores de lo que en realidad eran sin evaluar la calidad o los nuevos contextos sociales. Asimismo, en general predominaba la escasa o nula formación en gestión pública, si bien era un hábito adquirido a través de la experiencia política o, al menos, municipal. Se carecía de un discurso claramente profesional, por lo que no se podría destacar que conociesen profundamente cualquier tipo de técnica de MP en la gestión de los SSM. De hecho, uno de los principales instrumentos adaptados del marketing en el Sector Público, como es la segmentación del mercado, era un aspecto que intentaban negar en el procedimiento de su gestión local, justificando reiteradamente la universalidad de los servicios públicos, cuando no son incompatibles entre ellos. Además, tampoco fortalecían un auténtico análisis interno y externo (sus puntos fuertes y débiles, oportunidades y fortalezas y debilidades y amenazas) de la situación en tanto que reducían la acción institucional a corto plazo (carácter marcado por unas elecciones municipales que preveían cambios en los gobiernos locales).

En general, la meta estaba enfocada en la legislatura posterior a la votación y no tenían una definición clara de lo que se debería mejorar, señalando el carácter paternalista de la concejalía al aumentar partidas económicas finalistas en los casos de emergencia social (un aspecto que describía una AP tradicional, en tanto que no tenían tan asimiladas las necesidades de los ciudadanos de forma más personalizada). Corresponder al beneficio social de la concejalía reduciendo la desigualdad y atajando los problemas de emergencia social estaba en sus cuestiones diarias, si bien la gestión se caracterizaba por la falta de implicación en procesos modernizadores de la AP y la auténtica Gobernanza local. Los personalismos estaban muy presentes en un cargo derivado de la elección del alcalde (algunos dirigían su trabajo como un engranaje dentro del proyecto del gobierno local personalizado en la figura del regidor) y para el que acaban reconociendo de forma implícita que tenían carencias, justificadas en algunos a derivar las cuestiones planteadas al equipo técnico o a reconocer que sus estudios o carreras profesionales no estaban asociadas a los servicios sociales.

Si bien la tendencia de los entrevistados era de dudar de la capacidad del MP como instrumento de gestión de los SSM, los cargos políticos estaban más receptivos al uso del mismo en cuanto vinculaban la concejalía que dirigían con el departamento de comunicación del ayuntamiento, que se convertía en una oficina interna encargada de realizar las tareas más propias de lo que podría corresponderse con la variable promoción del *marketing mix*. Para ellos, existía una marcada incapacidad para definir los objetivos de su concejalía en tanto que propósitos derivados de la línea de la comunicación pública, por lo que el tamaño de estos ayuntamientos habilitaba a disponer de un profesional de la comunicación encargado de personificar las carencias de los políticos en estos asuntos.

*SEGUNDA.- “Los técnicos tienen una actitud más reticente a las técnicas de mercado como el MP porque conciben a la administración tradicional”.*

La segunda hipótesis de partida mantenía que el MP estaba conceptualmente muy limitado en la dirección técnica local. Relacionada esta hipótesis con la primera, se habría de señalar que en la dirección técnica se habían encontrado los casos más extremos desde la perspectiva del MP, porque si bien algunos jefes de unidad valoraban de forma positiva las innovaciones en el Sector Público como la lógica de los tiempos imponía en este tipo de decisiones (Vigo, A Coruña, Santiago de Compostela), la mayoría respondían al perfil profesional clásico del trabajador social con gran responsabilidad en la concejalía que consideraba inmoral el marketing y eran reticentes a algunas innovaciones en el Sector Público derivadas de la gestión pública, en tanto que indicaban que se producía un conflicto entre la gestión pública y la privada, e idealizaban la AP tradicional.

Sin embargo, pese a tener una perspectiva más tradicional del papel de la AP, la dirección técnica era la más capacitada para detallar el plan de viabilidad y evaluación, elementos de la organización derivados de un modelo con matices propios de la NGP, y que marcaban mayor planificación de lo que hacía la dirección política. Sin culpar a la ausencia de instrumentos de MP a nivel de los gobiernos locales, el volumen de trabajo y la incapacidad de otorgar una respuesta institucional a las emergencias sociales generaban una gran frustración en la alta dirección, que apuntarían hacia la perpetuación de las situaciones indeseables de bienestar social. Se podría señalar la imprecisión de objetivos a medio plazo de la concejalía y la ausencia de un análisis previo de la situación (sin anticiparse a los patrones de una necesidad), porque la concejalía está condicionada a los objetivos políticos y mecanismos públicos que permiten legitimar la toma de decisiones a través de la variable promoción. La bicefalia mostrada entre los altos mandos políticos y técnicos generaba un retroceso marcado por la perpetuidad de los cargos administrativos (como nueva revisión de la burocratización) que resumían los problemas de la concejalía en la deslegitimación de la acción política en la generación de bienestar colectivo: era reprochable la distribución del presupuesto de la concejalía en ayudas finalistas que perpetuaban un sistema caritativo en la AL (y colindaba con la prevaricación administrativa).

*TERCERA.- “A mayor tamaño de población, mayor presencia de elementos relacionados con el MP en la gestión de los SSM”.*

Con vistas a describir los instrumentos que se han impulsado en la AL desde la perspectiva del MP, se podría afirmar que las ciudades de mayor tamaño de población

gallegas (Vigo y A Coruña), por ende aquellas con un presupuesto mayor y un mercado más amplio, son las que mejor se habían adaptado a las técnicas de MP, a diferencia de las ciudades de menor tamaño. Los esfuerzos llevados a cabo por parte de la dirección de la concejalía en materia de MP fueron destacados en estas dos ciudades, en donde se apreciaba una implicación en la difusión de una lógica de marketing en la organización, así como una formación específica *ad hoc* en marketing de los jefes de unidad de la concejalía. De la misma manera, el factor urbano también facilita el estudio de necesidades y demandas sociales y mayores cauces de participación ciudadana. Sin embargo, estos esfuerzos llevados a cabo por parte de las CCLL no podrían admitirse de forma generalizada, ya que siguen existiendo muchas reticencias por parte de empleados públicos y escasa formación en gestión pública por parte de los responsables políticos y empleados públicos de la concejalía, aunque en menor medida. La dinámica y flexibilidad de los instrumentos de MP están conceptualmente relacionados con la implicación de los mandos directivos en definir una estrategia de marketing corporativo más allá de la gestión pública y gestión de los servicios públicos. Para ello, debe de existir una implicación y motivación personal de los concejales más allá de la vida burocrática y los beneficios electorales que permitan la perpetuación del poder local del equipo de gobierno.

*CUARTA.- “Los ayuntamientos cuyos gobiernos locales son conservadores muestran un interés más favorable a incidir en el fenómeno de MP y vincularlo en el diseño de los servicios por las peculiaridades locales”.*

En realidad, pese a lo que pueda parecer, las técnicas derivadas de la NGP o Gobernanza local en los *concellos* seleccionados siguen siendo bastante rudimentarias y no se trataría de distinguir a los gobiernos locales en tanto que a la ideología que practican sino los personalismos de cada edil y la misión y visión que tengan del departamento para innovar y marcar una real orientación al ciudadano en la AL. Por ello, no se podría validar esta hipótesis como correcta. Se seguirían produciendo situaciones más próximas a características de la AP tradicional, ya que la elusión de muchas características del MP (relacionadas con la eficacia y eficiencia) supone reconocer que no han implementado de forma integral las teorías de la NGP. Se trataría, en esta orientación, de una visión y discurso vinculado a la dimensión jerárquica de *administrar la concejalía* (existe una programación consolidada, se reducen las nuevas propuestas y lo más importante es la alcanzar el presupuesto de la concejalía), más que la de la revisión de un discurso neoempresarial que exigiría la *gestión pública de la concejalía*, en cuanto a que sería necesario plantear nuevas técnicas que impliquen la medición de resultados y rendición de cuentas más allá de la continuidad de una acción en base a la participación que obtenga cada año (en el compromiso de todos los niveles de la organización pública). Esta hipótesis plantearía el problema en dos niveles: el nivel propiamente epistemológico, de un saber científico en el terreno del *management* por parte de los concejales (la consideración de entender los instrumentos de MP) y un nivel crítico, centrado en la idea de que el factor ideológico era indisociable de la NGP. Si bien esta corriente provenía originalmente de una concepción ideológica más propia de conceptos conservadores o liberales, la línea de cambio de los gobiernos locales en Galicia escenificada con las herramientas de MP no se vincularía con esa circunstancia, que estaría más asimilada como un proceso caracterizado por los principios generales de buen gobierno y un proceso de modernización e innovación adoptado en el marco de la autonomía local de los gobiernos a través de decisiones del personal político-administrativo.

*QUINTA.- “Los ayuntamientos que ofrecen más posibilidades de interacción con los ciudadanos perciben que la calidad de bienestar es más alta porque están más involucrados en ello”.*

La validación de esta hipótesis está fundada en que el conocimiento de las necesidades locales generado a través de la interacción de la organización con los ciudadanos y el compromiso público por satisfacerlas, que suscita que los vecinos del municipio consideren que desde la concejalía se hace una apuesta por la calidad del bienestar comunitario. En general, la difusión por parte de los actores en la modernización e innovación del MP (concejales y jefes de unidad) genera que se produzca una perspectiva democratizadora de la transparencia administrativa en cuanto a asociarla como estrategia de MP. Permite potenciar las relaciones entre las AAPP y los ciudadanos e implica un debate público municipal mejor orientado hacia los resultados de marketing y la rendición de cuentas priorizando en la calidad de los servicios públicos y la mejora del servicio al ciudadano.

Con este escenario de la investigación, se estaría vinculando la capacidad que desarrollaban las EELL como administraciones próximas al ciudadano (facilidad de acceso a las dependencias municipales y a citarse con la dirección de la concejalía) para poder reconocer y adaptar los SSM al escenario de *marketización* de la política de bienestar municipal, porque el ciudadano reconoce las más capacitadas para ello a las AALL frente a otras, creando en ocasiones confusiones y quejas por asuntos que no son de competencia municipal, cuando su prioridad son los servicios sociales básicos y el interés general de la comunidad.

*SEXTA.- “La aceptación del fenómeno de MP favorece a la colaboración con el sector privado para optimizar los recursos públicos y la coordinación entre AAPP”.*

De manera singular, el proceso llevado a cabo durante los últimos treinta años denominado *marketización* se supone superado en las instituciones públicas, en donde el marketing y todas las reformas que han supuesto en la AP son consideradas como un elemento indispensable dentro del Sector Público. De hecho, incluso algunos autores llegaban a afirmar sin lugar a dudas que era difícil distinguir entre las empresas públicas y privadas o estrategias de gestión públicas y privadas, así como la relevancia otorgada al ciudadano (KAPLAN Y HAENLEIN, 2009b). Sin embargo, en el estudio del MP en la gestión de los SSM de las siete ciudades gallegas no se podría hablar propiamente de una aceptación total del fenómeno, sino una fase de transición. A nivel particular, también se podrían señalar ciertos límites en la AL que impiden el desarrollo óptimo del MP: a) la incapacidad de los actores políticos en implicarse en los procesos modernizadores de la AP; b) la vida burocrática condicionaría a los empleados públicos a mirar con recelo al MP como instrumento de mejora de los servicios públicos; y, c) si bien se generan beneficios sociales y el Tercer Sector ha definido con mayor facilidad la integración de técnicas de MP en la AL, los resultados no se miden en torno a la satisfacción del ciudadano sino en los beneficios electorales y de conservación del poder local.

Ante esta perspectiva se podría validar esta hipótesis, porque la entrada en las instituciones públicas de entidades *coparticipantes* surgió a raíz de la difusión de la lógica de marketing corporativo, responsabilizando a los gobiernos locales a medir resultados y optimizar los recursos públicos. La visión amplia de relación con nuevos actores y cooperación, colaboración de otras entidades, tanto lucrativas como no, recordarían que



la gestión pública debe tener un conocimiento profundo de las necesidades de los ciudadanos, que se alcanza implicando a los colectivos externos al Sector Público a unirse a la generación de bienestar colectivo y calidad de los servicios públicos.

## 2. CONCLUSIONES GENERALES

Esta investigación hecha por tierra algunas ideas preconcebidas con las que se partían para el análisis, considerando que el MP local era un hecho generalizado en los gobiernos locales y la dificultad de implementar medidas estaba más relacionada con el contexto competencial del régimen local que con la posición pétrea de muchas figuras clave para la difusión de esta lógica de *marketización*. Además, la naturaleza política del gobierno tampoco influía en el impacto del MP local y existía una abundante tradición social municipal que chocaba diametralmente con los pretendidos cambios impuestos por la reforma local.

Con el fin de atribuir las correctas valoraciones a nivel del gobierno local correspondiente a las acciones de bienestar municipal de las principales ciudades de Galicia, y responder de forma más sintética a las preguntas de investigación previas, se reconocería que el empleo de herramientas de MP en la gestión de los SSM —medido mediante el estudio de las variables desarrolladas en las entrevistas semiabiertas— como un conjunto de decisiones políticas y administrativas pueden conceptualizarse como muestra la Imagen 12.1 (al final de este capítulo). De las catorce entrevistas, se pueden extraer ciertas conclusiones generales que son desarrolladas a continuación.

PRIMERA.- A la vista de los resultados obtenidos, merece la pena resultar la visión sesgada y parcial de los técnicos de servicios sociales y, especialmente, de los concejales en torno a la definición del marketing. Fueron escasos los entrevistados que se pronunciaron favorablemente en relación con la *marketización de la concejalía*. Los profesionales y políticos envueltos en la experiencia del MP sufren multitud de obstáculos. Los resultados alcanzados muestran tres principales categorías de obstáculos: los políticos, relacionados con el apoyo de los vecinos a las acciones locales desarrolladas en materia de servicios sociales; los obstáculos clásicos del concepto de marketing asimilado con la variable promoción del *marketing mix*; y, los obstáculos administrativos, marcados por la rigidez normativa. El juicio que los entrevistados —tanto electos delegados del servicio como los jefes de unidad— hacían del marketing influye decididamente en la gestión pública que desarrollan en las CCLL. A falta de una definición académica, cada uno de ellos había presentado durante las entrevistas su propia definición transversal entre AL y marketing —uniendo marketing con comunicación pública y ésta, a su vez, derivada de la actividad política—, que regía el diseño de la gestión de los SSM en torno a una brecha entre la gestión pública y la gestión administrativa. Así, las perspectivas sobre MP local entre concejales (con gobiernos de diferente ideología) y técnicos eran diferentes, si bien, de forma generalizada, la inexistencia de perfiles profesionales directivos y administrativos adaptados a las implementaciones de MP en la AL impedían una auténtica convergencia del marketing en la gestión de los SSM.

SEGUNDA.- Se percibe una limitación preocupante en materia de coordinación interadministrativa hasta entonces en la prestación de los SSM. A excepción de los representantes políticos del mismo partido que gobernaba a nivel autonómico y nacional (PP), el resto de concejales y gran parte de los técnicos confirmaban que los obstáculos y



rigidez administrativa impedían prestar un servicio público a nivel local de forma óptima. Asimismo, existía una gran dualidad entre la coordinación política y administrativa: muchos técnicos criticaban la visión sesgada de los concejales (visión ideológica de los servicios sociales) y la falta de liderazgo generalizado para diseñar planes estratégicos a medio plazo y corregir errores: indefinición de gestores (ediles con marcado perfil político) capaces de capitanear innovaciones y modernizaciones en la AL y de valorar y complementar la dirección política con las ideas de la dirección administrativa. Los argumentos esgrimidos por parte de algunos jefes de unidad sobre la total anergia y falta de sintonía entre ambos mandos imprimía una preocupante situación de representatividad democrática en la AL.

TERCERA.- En la AL gallega todavía no se podía hablar de una fase de consolidación del MP, sino una fase inicial de implementación, por lo menos en la concejalía de servicios sociales. La concreción hacia el sector de los servicios sociales seguía generando debates que, a nivel académico, se habrían superado gracias a la ampliación del concepto de intercambio y a las ideas derivadas del marketing social, entre otros. Si bien no sólo el desconocimiento de las técnicas de MP a nivel local es generalizado, sino que ambos sectores de la dirección municipal destacaban que el marketing podía ser visto como inmoral y un obstáculo en el Sector Público en asuntos relacionados con los servicios sociales. Aunque en esta área social el estudio del servicio público y su gestión es más complejo, la asociación de marketing-promoción es ideal para los entrevistados en departamentos municipales relacionados con los actos culturales o el turismo (asocian un uso comercial de los problemas y necesidades sociales). Esta relación con la variable promoción implicaba la comercialización de las proclamas políticas y el marketing era visto por la dirección administrativa como una herramienta de influencia en la opinión pública de lo desarrollado en la concejalía.

CUARTA.- Todos los entrevistados consideraban que la AL era la administración más adecuada para producir SSM. De esta manera, el definido como *municipio de bienestar* (PUIG, 1998) estaba muy activo, pese al desarrollo del Poder Ejecutivo hacia una reformulación del bienestar social y de las propias competencias del EB (en tanto al carácter polisémico del concepto). Sería interesante recordar la ausencia de atribución competencial propia (el último intento de control ha sido el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales) y la juventud de los SSM, si bien la ambigüedad del concepto de *bienestar* y el interés en la perpetuidad del gobierno local propagaron la prestación hasta entonces de competencias impropias desarrolladas en el ámbito municipal en base a lo que le impulsaba el contexto socioeconómico o político. Pese a los pretendidos cambios en la reforma local con la asunción de titularidad a las CCAA (DT 2ª LRRL 2013) y la competencia municipal exclusiva en la *prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social a evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social* (es decir, un primer contacto con la AP y la derivación del caso a instancias superiores), muchos entrevistados reafirmaban la capacidad de los servicios si hubiese garantías de financiación y reconocían que los ciudadanos tenían más arraigo con las dependencias municipales que las de una instancia superior. De hecho, se sentían desbordados ante el aumento de los casos de emergencia social y la limitación competencial podría generar la cronificación de los problemas sociales y que la atención a los colectivos locales más desfavorecidos fuese lenta debido al proceso administrativo (e.g. algunas ciudades aseguraban que la tramitación de los expedientes de dependencia les suponía mayor caos y ellos deberían estar capacitados para poder resolver los expedientes). Gran parte de los entrevistados (técnicos, sobre todo) reconocían que se asistía más a una época benéfico-

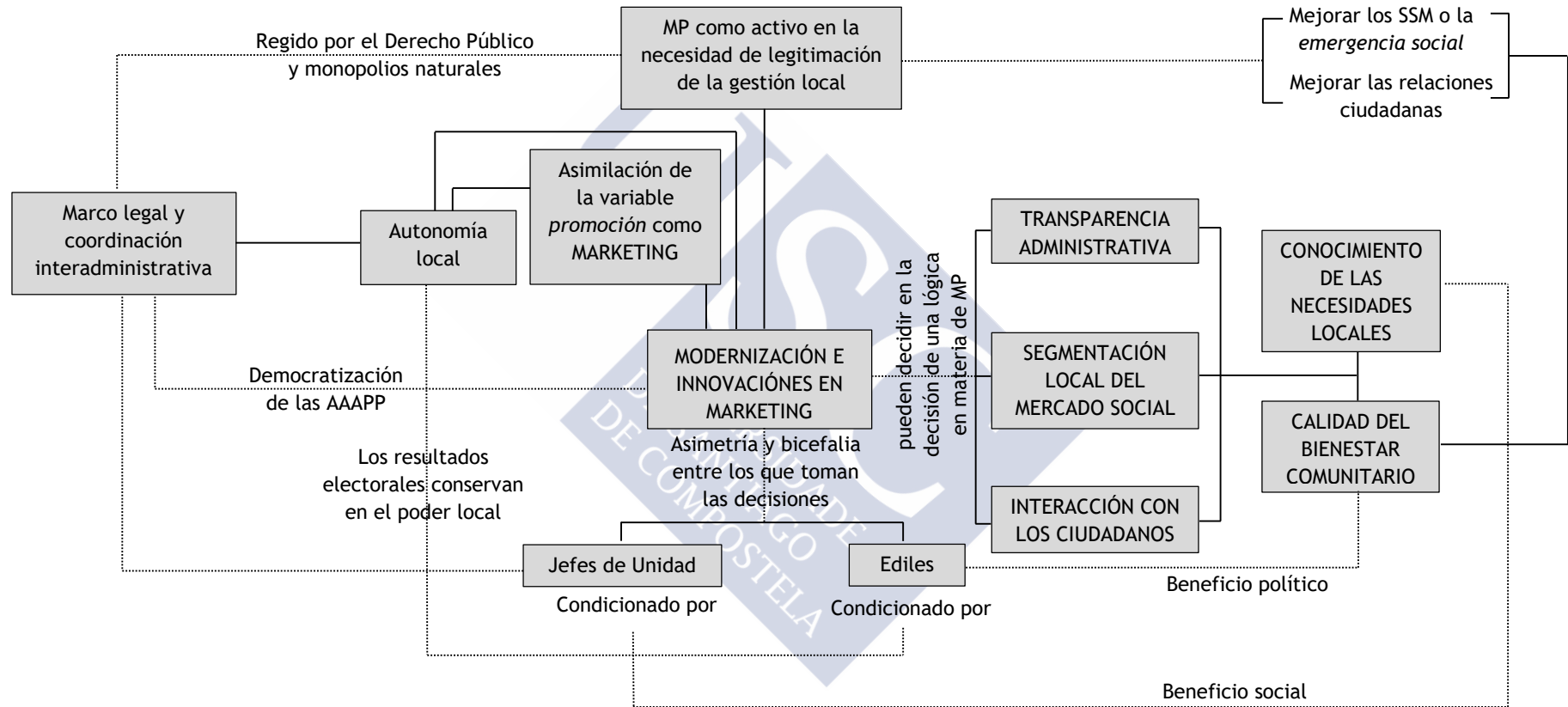
asistencialista enfocada en la centralización de competencias por parte de la AGE que a un reconocimiento o adscripción de derechos sociales en la ciudadanía.

QUINTA.- Aunque la desigualdad y el bienestar local eran motivos de preocupación y los servicios públicos se evocaban hacia los ciudadanos, del discurso de los entrevistados se percibía cierta frustración e incluso escasa empatía con los usuarios. Las incidencias y la función de que son los trabajadores de la concejalía los encargados de buscar soluciones a problemas personales de usuarios con los que tenían contacto directo reflejaban el desengaño de que el trabajo desempeñado no era productivo (las necesidades no se resolvían y se cronificaban los problemas de las personas). Por ello, tampoco empatizaban o existía complicidad con las preocupaciones de los usuarios con algunos *costes* secundarios de la prestación de los servicios, como los tiempos administrativos, los desplazamientos continuados a las oficinas de la concejalía durante procesos de solicitud de prestaciones, los tiempos o incluso los precios (en ocasiones, el servicio público podía ser la alternativa *menos cara*, por lo que se defendían de las quejas de la ciudadanía) y el aumento de las contribuciones para hacer frente al mismo nivel de servicios.

SEXTA.- El estudio de segmentación local del mercado social en SSM es uno de los procesos más importantes para la programación de los servicios públicos. Las tendencias actuales apuestan por la coproducción con el usuario a través de relaciones menos estereotipadas y alejadas del procedimiento administrativo tradicional, entre el personal en contacto con el público y los ciudadanos concebidos como *prosumidores* del servicio, que son para la concejalía más importantes incluso que muchos servicios y de su satisfacción se reconoce posteriormente la calidad del bienestar municipal, que reportaría beneficios políticos al equipo de gobierno. El problema asociado a esta segmentación habría sido la constatación por parte de los concejales de que la concejalía *no segmentaba a la población local*, opinión generalizada —por negación u omisión del término— de la que se derivaban dos cuestiones: escaso conocimiento de los procesos gerenciales (lógica de marketing en la CL y potenciación de los estudios de demandas y necesidades) y los procesos administrativos (prescindiendo de términos académicos). Por ello, se concluiría que estas respuestas estaban dirigidas al contexto electoral en tanto que se hacía referencia a la transversalidad de todas las concejalías y que todos los ciudadanos de las ciudades gallegas usarían los servicios sociales de la concejalía en su vida.

SÉPTIMA.- El empleo de herramientas de marketing ha estado muy presente en las AAPP indirectamente desde hace décadas, pero los perjuicios que ha acarreado a lo largo de su recorrido y su vinculación a tendencias ideológicas que se articularon en la AP indicaron el ascenso de otros términos nuevos que son consecuencias directas del impacto del mismo en la AP, como calidad de los servicios públicos, transparencia administrativa *accountability* (rendición de cuentas) o buen gobierno, con el fin de mejorar la bidireccionalidad en la relación con los ciudadanos, mejorar la confianza de los ciudadanos con las AAPP e intentar convertirlos en los protagonistas de la vida pública y política.

Imagen 12.1: Conceptualización de la *marketización* de la política de bienestar municipal



Fuente: elaboración propia.

## LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE ESTUDIO

*El auténtico conocimiento es conocer la extensión de la propia ignorancia.*

— CONFUCIO

Esta investigación no pretende ser un alegato en favor del MP local, pero es necesario incidir en el déficit de literatura propia en Galicia relacionada con el MP local (abunda la relacionada con la variable *promoción* del *marketing mix*, si se amplía el concepto al área de comunicación corporativa). Si bien el marketing en el ámbito público está sometido al orden democrático en donde prima el Derecho Administrativo y los procesos públicos, el impacto de las técnicas potencia los estudios de las demandas sociales, mejora la coordinación entre AAPP y simplifica las normas y, especialmente en este contexto social, permitiría legitimar las actuaciones del gobierno en un sistema democrático con el establecimiento de relaciones más intensas con los ciudadanos (se dan a conocer las actividades y gestiones de la función pública) que no *administra*, si no que ayuda. Sin embargo, se podría considerar según Chías (1995) que, a nivel municipal, todavía se asistiría a un marketing *de primera generación*, porque la solución de marketing es percibida por la dirección política como administrativa a la orientación de comunicación mediante publicidad o promoción del servicio.

En cuanto a las limitaciones que se deducen de la aplicación de un análisis cualitativo basado exclusivamente en entrevistas cualitativas, para cerrar esta investigación se puede concluir una breve reflexión sobre los problemas a los que se enfrentan las investigaciones sociales de ámbito tan complejo e indeterminado como la gestión local, especialmente tan mudable como los ejecutivos políticos y las personas que forman parte de las listas electorales. De hecho, acotar un terreno de estudio como éste conlleva obviar otros muchos asuntos igual de interesantes y necesarios académicamente.

Uno de los primeros límites de esta investigación podría provenir de la exclusividad en la aplicación de la entrevista semiestructurada como método cualitativo, que podría restringir la representatividad de este método, en tanto a la variedad de estructuras de gobierno local en función de la población y el análisis de la realidad social (*e.g.* poblaciones más o menos envejecidas, demandas muy locales que no se pueden circunscribir al ámbito regional, *etc.*). Una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas podría dar resultados más ajustados. Asimismo, otra crítica implícita que se suele hacer de las entrevistas semiestructuradas como único objetivo de investigación es la de que las entrevistas generan evidencias en el sentido de que es el discurso subjetivo de los entrevistados guiado, a su vez, por cuestiones planteadas subjetivamente por el entrevistador (así como transcripciones, tratamiento de la información y publicación). Sin embargo, estas discrepancias ya son menos frecuentes y son valoradas como una parte de la reconstrucción de la realidad permitiendo comprender una parte de ella sin reducir su

complejidad. Asimismo, la validación de la metodología a través de técnicas de triangulación está más que superada.

Es cierto que los resultados pueden ser aplicados a otras concejalías (la situación en la que se encontraban los SSM era distinta a otras áreas que no forman parte del grupo de competencias impropias), pero lo que sí podría generalizarse es la metodología empleada en la investigación, ya que las herramientas y los instrumentos empleados permiten averiguar con mayor detalle y recopilar información necesaria vinculada al proceso de prestación de los SSM. El perfil y formación de los jefes de unidad en las concejalías de servicios sociales es muy específico, y este componente puede divergir del de otras direcciones administrativas. Pese a esto, los rasgos de los ediles son más adaptables a diferentes carteras.

Este estudio tiene limitaciones en términos de resultados medidos en la extensión geográfica de la investigación (o AA). No se considera que las siete ciudades gallegas estén sobrerrepresentadas en cuanto a la proporción de municipios totales (ya señaladas durante la justificación de la selección de casos), además los medios materiales y personales no son comparables entre todos los *concellos* (a nivel de medio personal o tipos de programas anuales), pero con respecto a esta extensión geográfica de la investigación abre puertas a posteriores investigaciones futuras. Podría ser medible hacia una comparación autonómica con el fin de buscar diferencias más significativas en el estudio de MP. En este sentido, extrapolar esta información al resto de *concellos* de Galicia puede ser más sencillo que a otros ayuntamientos españoles, en tanto que las entrevistas con concejales y técnicos de las ciudades constatarían el vacío en términos de gestión del MP en las principales AALL gallegas (con mayor independencia financiera, presupuesto, departamentos y medios personales), por lo que no se intuyen en otros *concellos* de menor valor poblacional o económico mayores muestras de interés hacia el MP. Lo que sí es cierto es que, aunque estas líneas de investigación quedan difusas (por problemas en las capacidades de investigación: tiempo y recursos económicos y personales), podría sugerirse que esta tendencia es similar a la de otros gobiernos locales del país y que muchos ayuntamientos fuera de las fronteras gallegas han empezado a aplicar instrumentos de MP, aunque su presencia podría ser residual en las ciudades más pequeñas.

Teniendo en cuenta el valor de los resultados obtenidos en esta investigación, debe subrayarse que esta investigación ha medido la aplicación de la gestión de MP en base a la percepción de gestores públicos y la presencia de aspectos y efectos relacionados con la materia. Era lo que se pretendía: llenar un vacío académico que permitiese valorar a nivel interno cómo el marketing influía en la gestión de los SSM (un enfoque más práctico y realista con el contexto municipal gallego). No se niega el valor de la perspectiva académica, pero se reconoce una carencia de estudios de casos frente a estudios descriptivos y conceptuales del marketing en el Sector Público, en tanto que este es un estudio exploratorio. En este sentido, tampoco se podrían señalar grandes incongruencias con los resultados obtenidos en esta investigación y las líneas argumentales de un número reducido número de obras nacionales, entre las que destacan las de Puig (1998) y Chías (1995, 2008). Dentro de las limitaciones que existieron en el desarrollo de la investigación se pueden citar las dos consideradas más importantes: el escaso valor otorgado al marketing por parte de la dirección (diferente interés es el de la *promoción*) y la falta de



planificación a medio plazo en la concejalía (y que deben ser consideradas en futuros estudios).

Sin embargo, no se pueden proveer resultados basados en argumentos de expertos (a mayores de la recopilación bibliográfica), porque la gran parte de los entrevistados, a excepción de dos técnicos de Vigo y A Coruña, desconocían muchos de los aspectos y factores relacionados con el área de aplicación. Las mayores dificultades encontradas en el trabajo de investigación consistieron en el nivel de desagregación empleado y la existencia de incoherencias en las fuentes de datos comentadas, tanto las oficiales como las locales. Por ello, se podría apuntar un problema relativo a la legitimidad de las entrevistas en cuanto al imaginario de los entrevistados en torno al concepto de marketing en la AL. Un par de entrevistados (sólo concejales) exigieron a la investigadora conocer las preguntas concretas y despreciaron el tipo de entrevista semiestructurada porque no podían premeditar ni estudiar las respuestas previamente con el gabinete de comunicación (un procedimiento comúnmente empleado con los medios de comunicación). La no familiarizar con la terminología gerencial y la improvisación de las entrevistas permitió, por una parte, hacer mejores valoraciones relativas a la dificultad del detalle inquirido en las entrevistas porque muchos entrevistados demostraban desconocimiento del asunto tratado. Si algo podría identificarse con la teoría académica eran los cuatro tipos de marketing empleados en las organizaciones públicas que Buurma (2001) y Proctor (2007) habían identificado y que, en este contexto municipal, quedaban vinculados a la perpetuación en el poder, así como otros argumentos que (OLÍAS DE LIMA, 2001; CASTELLS, 2006; ASENSIO ROMERIO, 2008; KAPLAN Y HAENLEIN, 2009; SANTESMASES, 2012). En esta coyuntura de análisis de entrevistas desarrolladas al final de una legislatura, podría ser interesante conocer si se podrían percibir nexos comunes entre los representantes de los gobiernos locales de la legislatura 2011-2015 y la perspectiva de los integrantes de las nuevas formaciones políticas que entraron en la escena política (en concreto en las tres ciudades coruñesas) en las elecciones municipales. De tal forma, se podría estudiar si se han consolidado en los nuevos gobiernos locales aspectos vinculados al MP o si siguen representando una forma clásica de hacer política.

El éxito del proceso de implementación definitivo de instrumentos de MP en la gestión de SSM depende ineludiblemente de las aptitudes y formación del cargo político, capaz de articular una dirección enfocada hacia los esfuerzos de modernización de la AP y la participación conjunta de aquellos profesionales con experiencia suficiente de *management* para poder conocer las necesidades y abordar los puntos más débiles del departamento. Este proceso debe institucionalizarse de forma que promoviese hechos objetivos basados en mejoras en torno a la Gobernanza local, en lugar de depender de los valores personales de cada electo para poder llevarlo a cabo, que le corresponden y determinadas por el apoyo político del gobierno local y, en especial, de la figura del alcalde, que fue la persona que le eligió para el cargo.

Los recientes cambios administrativos (y la todavía resolución de los SSM como competencias impropias), la reconceptualización de muchas ideas asentadas durante décadas en la AP y, especialmente, la desconfianza que han provocado los procesos administrativos y políticos en las instituciones públicas abren interesantes líneas de estudio que, por una parte, pueden contemplar la posibilidad de un estudio más profundo del asunto y, por el otro, permite vincular este asunto con otros relacionados del área administrativista. Entre las líneas más similares de estudio, se podría profundizar este

tópico a nivel nacional de las competencias impropias y los graves problemas de financiación y de viabilidad que generan innovaciones en la gestión de los servicios públicos (tal y como demostraron las fuentes y estadísticas consultadas en los capítulos IV, V, VI y VII). Así, la propuesta intencionada de desarrollar instrumentos de marketing más avanzados podría originar enfoques teóricos y prácticos para su aplicabilidad en el entorno municipal. Incluso se podría valorar la obtención de una panorámica más global, con el estudio de otro tipo de áreas en donde índice el EB, o estudiar esta situación en un plazo mayor de tiempo. Asimismo, se podrían profundizar y estudiar aisladamente cada una de las variables del *marketing mix del Sector Público*, pudiendo generar nuevas perspectivas de estudio que permitiesen mejorar la calidad de la AP.

En definitiva, si bien dejar fuera del marco de estudio determinados ámbitos relacionados con el MP y la AL, desde el interés por el MP en la gestión de los servicios sociales se reconoce que es un campo que todavía requiere mayor desarrollo y estudio que permita alcanzar su madurez, por lo que hay que asumir la necesidad de seguir incidiendo en el estudio de este tipo de temáticas que permitan aportar un enfoque diferente a las reformas administrativas que se están produciendo en la actualidad.



# ANEXOS





## Anexo 1: Principales características de las normativas de servicios sociales en Galicia (1987, 1993 y 2008)

Fuente: elaboración propia.

	Ley 3/1987, del 27 de mayo, de Servicios Sociales (en vigor desde 21/07/1987)	Ley 4/1993, del 14 de abril, de Servicios Sociales (en vigor desde 11/05/1993)	Ley 13/2008, del 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (en vigor desde 18/03/2009)
Principios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidad de los poderes públicos</li> <li>- Planificación y coordinación <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevención</li> <li>- Prevención</li> <li>- Solidaridad</li> </ul> </li> <li>- Normalización e integración</li> <li>- Descentralización, desconcentración o equidad y equilibrio territorialidad</li> <li>- Participación</li> </ul>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universalidad</li> <li>- Globalidad</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento y apoyo a la iniciativa social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdad</li> <li>- Acción integral y personalizada</li> <li>- Autonomía personal y vida independiente</li> <li>- Economía, eficacia y eficiencia</li> <li>- Evaluación y calidad</li> </ul>
Estructura servicios sociales	<b>1. Servicios sociales comunitarios</b> (orientación, información y asesoramiento, ayudas en el hogar y orientación, información y asesoramiento) <b>2. Servicios sociales especializados</b> (familia, infancia y adolescencia, juventud, mujer, minusválidos, vejez, toxicómanos, prevención/tratamiento de delincuencia de menores y jóvenes, presos y exreclusos)	<b>1. Servicios sociales de atención primaria</b> <b>2. Servicios sociales especializados</b> (comunidad, familia, infancia, juventud, minusvalía, vejez, mujer, drogodependencia y alcoholismo, minorías étnicas, delincuencia y reinserción de internos, otras problemáticas de marginación social)	<b>1. Servicios sociales comunitarios</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) comunitarios básicos</li> <li>b) comunitarios específicos</li> </ul> <b>2. Servicios sociales especializados</b>
Novedades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funciones de estudio, investigación sobre las causas de los problemas sociales</li> <li>- Asesoramiento y asistencia técnica a los EELL</li> <li>- Reconocimiento de cooperación en la gestión de los servicios sociales con las asociaciones de iniciativa social (ausencia de ánimo de lucro)</li> </ul>	<i>Plan Galego de equipamentos e servizos sociais</i> (centros sociales/de día/centros de acogida, residencias de menores, casas de familia, guarderías, ludotecas, granjas-escuelas, viviendas tuteladas, centros ocupacionales, centros para psicóticos y autistas, supresión de barreras arquitect.) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capitulación específica sobre participación y voluntariado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan estratégico de servicios sociales (constituido dentro <i>del Plan Estratégico de Galicia</i>)</li> <li>- <i>Tarxeta social galega</i>: con carácter personal e intransferible que identifica a los titulares del derecho <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expediente social básico (<i>Informe Social Unificado</i>, en 2013)</li> </ul> </li> </ul>
Organismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consello Galego de Servizos Sociais</li> <li>- Instituto Galego de Servizos Sociais</li> </ul>	<p>No incorpora ninguna estructura organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Axencia Galega de Servizos Sociais</li> <li>- CGSIB</li> <li>Consello Galego de Benestar Social</li> <li>- Observatorio Galego de S. Sociais</li> <li>- Mesa Galega de Servizos Sociais</li> <li>Comisión Interdepartamental de Servizos Sociais e Inclusión Social</li> <li>- Registro Único de Entidades Prestadoras de Servicios Sociales</li> </ul>





## Anexo 2: Guion de cuestionario de entrevistas

### GENERALES

1. Descripción estructura administrativa/servicios.
2. Cambios en la calidad de vida ciudadanos en la última década (a mejorar, lo mejor).
3. Reforma Local: valoración previa, se mejorarán los servicios y expectativas de los cambios de aquí a 5 años. Objetivos primordiales esta legislatura y dónde incidir en los próximos años.
4. Coordinación con Xunta o Deputación en RRHH y económicos. ¿Autonomía suficiente para ello? Colaboraciones suscritas en estos años.
5. ¿Cómo definiría el marketing? ¿Actitud hacia el marketing? ¿A qué se asocia? ¿Cómo cree de aplicar en la concejalía? ¿Deben existir límites? ¿Posibles aplicaciones en la AP local? ¿Por qué?
6. Medidas implementadas a nivel de transparencia

### VARIABLE PRODUCTO

1. Uso TIC y motivos que las impulsan (reducción de tiempos administrativos, incremento participación ciudadana, *etc.*). Importancia de la web municipal.
2. Estudio necesidades sociales de la ciudad. Cómo se priorizan unas demandas sobre otras.
3. La demanda municipal.
4. Utilidad/ efectividad/fiabilidad del servicio.

### VARIABLE PRECIO

1. Cálculo coste efectivo (modo de estudio).
2. Adecuación contingencias económicas (procedencia subvenciones para financiamiento servicios públicos, dependencia interadministrativa, medios personales) y necesidades de los ciudadanos.
3. Influencia del precio público sobre +/- demanda ciudadana. Gestión eficiente/efecto sobre financiación local y autonomía financiera/ procedencia fondos.

### VARIABLE DISTRIBUCIÓN

1. Grado penetración y satisfacción de los ciudadanos.
2. Distribución y localización de instalaciones.

### VARIABLE PROMOCIÓN

1. Objetivos de comunicación municipal en servicios sociales (difusión actividades, comunicación asuntos impopulares).
2. Cómo obtienen información los usuarios ¿Perfil de usuarios?
3. Relación particular entre concejal-medios de comunicación y presencia del concejal y concejalía en RRSS (se interactúa en las RRSS, cuál es la red social que más utilizan).

#### **VARIABLE PERSONAS**

1. Trabajadores ¿Limitación de medios personales? Cómo afectan los cambios legislativos a la situación laboral de los empleados públicos.
2. Relación entre empleados públicos y figuras políticas. Cómo colaboran en el diseño y organización de los SSM (¿incentivos para desarrollar su trabajo?).
3. Trato que dispensan/ sensibilidad hacia el servicio público
4. Implicación ciudadanos y promoción de la participación ciudadana (¿existe reglamento?)

#### **VARIABLE PROCESOS**

1. Evaluación objetivos/calidad servicio. Si se recoge algún tipo de información sobre las calidad de los servicios a los usuarios de los SSM.
2. Comunicación clara/trato que dispensan (orientadas a las necesidades de los potenciales usuarios).
3. Gestión idónea/adecuada servicios sociales (pública, privada, mixta).

#### **VARIABLE EVIDENCIAS FÍSICAS**

1. Accesibilidad física/temporal a los servicios y dependencias (instalaciones con capacidad suficientes y adaptabilidad al tipo de servicio, ambiente, señalizaciones, accesibilidad para los colectivos de potenciales usuarios).
2. Canales de acceso al servicio (presencial, telemático, telefónico).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS







## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSON, P. (1995). "Welfare pluralism: towards a new consensus for a European social policy?". *Current Politics and Economics of Europe*, 1: 29-42.
- ACKERMAN, J.M. Y SANDOVAL, I.E. (2005). "Ley de acceso a la información en el mundo". *Cuadernos de Transparencia*, núm. 07. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- ADELANTADO, J. (coord.) (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ADELANTADO, J. ET AL (2013). "La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España". *EKAINA*, 53: 41-56.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (2013). *La importancia de los servicios públicos en el bienestar del ciudadano*. Madrid: Agencia Española de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- AGRANOFF, R. Y MCGUIRE, M. (2003). *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- AGUADO I CUDOLÀ, V. (coord.) (2010). *Servicios sociales, dependencia y derechos de ciudadanía*. Barcelona: Atelier.
- ÁGUILA, R. DEL (2000). *La senda del mal. Política y razón de Estado*. Madrid: Ediciones Taurus.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (2007a). "El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza". *Revista Reforma y Democracia*, 39: 1-15.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (coord.) (2007b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- ALBA, C. Y VANACLOCHA, F. (ed.) (1997). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: BOE.
- ALBERICH NISTAL, T. (2007). “Contradicciones y evolución de movimientos sociales en España”. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 145: 183-210. Madrid: Cáritas.
- ALBERICH NISTAL, T. (2007). “Asociaciones y movimientos sociales en España: cuatro décadas de cambios”. *Revista de Estudios de Juventud*, 76: 71-89.
- ALEMÁN BRACHO, M.C. (1993). “Una perspectiva de los servicios sociales en España”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 2: 195-205.
- ALEMÁN BRACHO, M.C. Y GARCÉS FERRER, J. (dirs.) (1996). *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- ALEMÁN BRACHO, M.C. Y GARCÉS FERRER, J. (coords.) (1998). *Política social*. Aravaca: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- ALEMÁN BRACHO, M.C., ALONSO SECO, J.M. Y GARCÍA SERRANO, M. (2011). *Servicios Sociales Públicos*. Madrid: Editorial Tecnos.
- ALEMÁN, C. Y GARCÍA, M. (1999). *Fundamentos de Bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALFORD, J. (2002). “Defining client in the public sector: a perspective of social exchange”. *Public Administration Review*, 62 (3): 337-346.
- ALGUACIL GÓMEZ ET AL (ed.) (2003). *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Tegui: Fundación César Manrique.
- ALMONACID LAMELAS, V. (2013). *Vademécum de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales: las 600 preguntas y respuestas esenciales*. Las Rozas, (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos.
- ALMONACID LAMELAS, V. (2014). *Implantación Práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*. Madrid: El Derecho Editores.
- ALONSO-OLEA GARCÍA, B. Y MEDINA GONZÁLEZ, S. (2012). *Derecho de los Servicios Públicos Sociales*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- ALVARADO, C. Y ANDRÉS, S. DE (2005). “Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado ¿anunciante social?”. *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 64: 67-73.
- ÁLVAREZ CORBACHO, J. (1995). *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixagalicia.

- ALZAGA, O., GUTIÉRREZ, I., REVIRIEGO, F. ET AL (2014). *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Constitución y fuentes de Derecho*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- ANDUIZA PEREA, E, CRESPO MARTÍNEZ, I. Y MÉNDEZ LAGO, M. (2011). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: CIS, Cuadernos Metodológicos, núm. 28.
- ARBÓS, X. Y GINER, S. (1996). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- ARENILLA SÁEZ, M. (1996). “La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8: 125-137.
- ARENILLA SÁEZ, M. (coord.) (2010). *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.
- ARENILLA SÁEZ, M. (dir.) (2011). *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Oleiros: Netbiblo.
- ARENILLA SÁEZ, M. ET AL (2014). *Administración 2032: teclas para transformar la Administración Pública española*. Madrid: INAP.
- ARGUDO PÉRIZ, J.L. (2002). “El Tercer Sector y Economía Social. Marco teórico y situación actual”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 15: 239-263.
- ARNDT, J. (1976). “Reflections on Research in Consumer Behavior”. *NA-Advances in Consumer Research*, vol. 03: 213-221.
- ARROYO, L (2012). *El poder político en escena. Historia, estratégica y liturgias de la comunicación política*. Barcelona: RBA Libros.
- ARROYO, L. Y YUS, M. (2007). *Los cien errores en la comunicación de las organizaciones*. Pozuelo de Alarcón: ESIC Editorial.
- ASCOLI, U. (1987). “Estado de Bienestar y acción voluntaria”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 38: 119-162.
- ASENSIO ROMERO, P. (2008). *Marketing municipal*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (2015). “XV Dictamen del Observatorio”. Consultado 29 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XV%20O%20Dependencia%20CC%20AA%20julio15.pdf>.
- BAGOZZI, R.P. (1975). “Marketing as exchange”. *The Journal of Marketing*, 39 (4): 32-39.

- BALLART, X. Y RAMIÓ, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BANDRÉS MOLINÉ, E. (2012). “La aritmética del Estado de bienestar en España”. *Ekonomiaz*, 81(3): 39-62.
- BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (coords.) (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., TAMBOLEO GARCÍA, R. (2014). *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- BARBU, A.M. (2011). “Public Sector Marketing: Importance and Characteristics”. *International Journal of Economic Practices and Theories*, 1 (2): 58-64.
- BARNES, J.G. (1994). “Close to the Consumer: but is it really a relationship?”. *Journal of Marketing Management*, 10: 561-570.
- BARRIGA, S. Y TRUJILLO, I. (2004). “Los Servicios sociosanitarios en la sociedad de bienestar”. *Anduli-Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 4: 11-28.
- BARROSO, M. Y CASTRO, N. J. (2010). “Estado del Bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica”, presentada en *XII Reunión de Economía Mundial*. Santiago de Compostela, 26-28 de mayo.
- BARTELS, J.G. (1994). *El desarrollo del pensamiento de mercadotecnia*. México: Compañía Editorial Continental.
- BARTLETT, W. ET AL (1994). *Quasi-markets in the Welfare State*. Bristol: SAUS Publications.
- BARZELAY, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. Fondo de Cultura Económica.
- BARZELAY, M. (2003). “La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita”, XII (2): 241-251.
- BARZELAY, M.(2003). *La Nueva gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, Colección Administración Pública.
- BASSOLS, M. ET AL (2011). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos Editorial, Colección Pensamiento Crítico.
- BASTOS BOUBETA, M.A. (1994). *Da Administración pública á xestión pública*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia.

- BASTOS BOUBETA, M.A. Y MERCADO, G. (2005). "Clientelismo e gobernanza: unha análise da funcionalidade do clientelismo". *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico, Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*, 8: 167-177.
- BAYART I CATALÁ, V. Y FILAT DELGADO, Y. (2011). *Derechos y servicios sociales. Por un sistema de servicios sociales universal, garantista y de calidad: un derecho básico para la igualdad y el desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Cinca.
- BEATO ESPEJO, M. (2002). *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos*. Madrid: Editorial Tecnos.
- BEHN, R.D. (1995). "The Big Question of Public Management". *Public Administration Review*, 55 (4): 313-324.
- BEKKERS, V., DIJKSTRA, G. Y EDWARDS, A. ET AL (2008). *Governance and the Democratic Deficit*. Hampshire: Ashgate.
- BEL, G. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Marcial Pons.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. (2014). *Los derechos de las personas y las funciones del Estado como límite a la supresión de instituciones. La crisis económica y la reforma del Estado, Cuadernos y Debates*, núm. 23. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia.
- BELLVER, A. (2007). "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional". *Reforma y Democracia*, 38: 5-48.
- BELTRÁN AGUIRRE, J.L. (2010). "Los servicios sociales". *Revista Vasca de Administración Pública*, 57: 113-140.
- BEN ACHOUR, R., GICQUEL, J. Y MILACIC, S. (dirs.) (2006). *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruselas: Établissements Émile Bruylant.
- BENÍTEZ DE LUGO, J.M. (1986). *El municipio y sus elementos esenciales. Territorio, población y organización*. Madrid: José Mariano Benítez de Lugo Guillén.
- BENITO LANGA, J. DE (2008). *La ética en la Política Municipal*. Barcelona: Editorial Bayer Hnos.
- BERNHARD E. Y MANOW, P. (2001). *Comparing Welfare Capitalism. Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. Londres: Routledge.
- BETEGÓN, J. Y PÁRAMO, J. R. DE (2013). *Derecho, confianza y democracia*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- BERRY, L.L. Y PARASURAMAN, A. (1993). *Marketing de Servicios. La calidad como meta*. Barcelona: Parramón, D.L., Colección Gestión y Empresa.



- BEVIR, M. (2009). *Key concepts in Governance*. Londres: SAGE.
- BLANES CLIMENT, M.A. (2014). *La transparencia informativa de las administraciones públicas: el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- BLASCO GARCÍA, J.L. (2014). “Transparencia administrativa y cuentas públicas”, en GARCÍA MACHO, R. (ed.). *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*. Madrid: Marcial Pons. págs. 243-265.
- BLOOM, P.N. Y NOVELLI, W.D. (1981). “Problems and challenges in social marketing”. *Journal of Marketing*, 45 (2): 79-88.
- BLYTH, M. (2015). *Austerity. The History of a Dangerous Idea*. Nueva York: Oxford University Press.
- BOLTAÑA BOSCH, X. (2013). *El personal laboral y medidas de adecuación a la crisis en la administración local: claves de la reforma laboral y de empleo público del 2012 y 2013 y su aplicación al personal laboral local*. Granada: CEMCI.
- BOOMS, B.H. Y BITNER, M.J. (1981). “Marketing strategies and organization structures for service firms”, in DONNELLY, J.H., GEORGE, W.R. (eds.). *Marketing of Services*, Chicago, IL: *Conference Proceedings: American Marketing Association*, págs. 47-51.
- BORDEN, N.H. (1984). “The concept of marketing mix”. *Journal of Advertising Research*, 24 (4): 7-12.
- BORJA, J. (2002). “Ciudadanía y globalización”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 22: 1-11.
- BORRAT MATTOS, H. (1989). *El periódico, actor político*. Barcelona: Gustavo Gili.
- BOUCKAERT, M.G. (2003). “La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs?”. *Revue française d'administration publique*. Aubervilliers: École Nationale d'Administration, 105-106: 39-54.
- BOURGON, J. (2007). “Gobierno receptivo, responsable y respetado, Hacia una ‘nueva’ teoría de la Administración Pública”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73 (1): 5-26.
- BOUZAS-LORENZO, R. (2009). “En busca de un lugar en la ciencia política y de la administración: el marketing público en el marco de las corrientes contemporáneas de gestión pública”. *IX Congreso Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Repensar la Democracia: inclusión e igualdad*, 23-25 de septiembre. Málaga: Universidad de Málaga.

- BOUZAS-LORENZO, R. (2010). "Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue". *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 7 (2): 113-125.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. ET AL (2004). *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, Centro Lationamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- BROWN, S. (2001). "Art or Science? Fifty years of Marketing Debate". *The Marketing Review*, 2: 89-119.
- BRUGUÉ, Q. Y GOMÀ, R. (coords.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar Social promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- BRUGUÉ, Q. Y SUBIRATS, J. (1996). "Lecturas de Gestión Pública". Madrid: MAP, Ministerio de la Presidencia.
- BRUGUÉ, Q. Y VALLÈS, J.M. (2002). "Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes". *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 9-37.
- BRUGUÉ, Q. (2011). "Recuperar la política desde la deliberación". *Revista Internacional de Organizaciones*, 7: 157-174.
- BRYSON, J. M. (1988). "A strategic planning process for public and non-profit organizations". *Long Range Planning*, 21 (1): 73-81.
- BUSTÍNDUY, I. (2010). *La Comunicación interna en las organizaciones 2.0*. Barcelona: UOC.
- BUTLER, P. Y COLLINS, N. (1995). "Marketing public sector services: concepts and characteristics". *Journal of Marketing Management*, 11: 83-96.
- BUURMA, H. (2001). "Public policy marketing: marketing exchange in the public sector". *European Journal of Marketing*, 35 (11/12): 1287-1300.
- CAÏS, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: CIS, Cuadernos Metodológicos, núm. 21.
- CALERO MARTÍNEZ, J. Y COSTA CUBERTA, M. (ed.) (2003). *Análisis y evaluación del gasto social en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- CAMARERO, C. (1987). "La crisis del Estado de Bienestar y su repercusión en la calidad de vida". *Papeles del psicólogo*, 31. Consultado el 12 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=332>.

- CAMARERO, C. (1989). “Los servicios sociales: venturas y desventuras de su legislación en España”. *Papeles del psicólogo*, 41 y 42. Consultado el 12 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=424>.
- CAMARERO SANTAMARÍA, J. (1998). *El déficit social neoliberal*. Santander: Ediciones Sal Terrae, Colección Presencia Social.
- CAMPOS DAROCA, J.M. (2012). *La extinción de la relación de servicio de los empleados públicos: personal funcionario y laboral*. Barcelona: Bosch.
- CAMPOS DAROCA, J. (2014). *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local*. Barcelona: Wolters Kluwer.
- CAMPOS FREIRE, F. (coord.) (2010). *El cambio mediático*. Sevilla: Comunicación Social, ediciones y publicaciones.
- CANEL, M<sup>a</sup> JOSÉ Y SANDERS, KAREN (2010). “Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión”. *Comunicación y Sociedad*, XXIII (1): 7-48.
- CANTIJOCH, M. (2014). “La desigualdad digital, ¿una nueva fuente de desigualdad política?”. Madrid: Fundación Alternativas, Colección Zoom Político, núm. 2014/23. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/la-desigualdad-digital-una-nueva-fuente-de-desigualdad-politica>.
- CAPO GIOL, JORDI (1991). “Elecciones municipales, pero no locales”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56: 143-164.
- CARASILLA, C. Y MILTON, A. (2008). “El concepto de marketing: pasado y presente”. *Revista de Ciencias Sociales*, 14 (2): 391-412.
- CARBONERO GALLARDO, J. M. (2010). *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*. Madrid: Wolters Kluwer.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. Y MIGUEZ MACHO, L. (2011). “Servicios sociales y crisis económica: los límites del estado asistencial”, en VVAA. *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, Madrid: INAP, págs. 247-252.
- CASADO, D. Y FANTOVA, F. (eds.) (2007). *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: Cáritas Española y Fundación FOESSA.
- CASADO, D. Y GUILLÉN, E. (1995). *Introducción a los servicios sociales*. Madrid: Editorial Popular.
- CASTELLA ANDREU, J. M. (1992). “La participación ciudadana en la Administración Pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 34 (1): 38-81.

- CASTELLS, M. (ed.) (2006). *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, M. (2010). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, M. Y HIMANEN, P. (2002). *El Estado de Bienestar y la sociedad de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTLES, F.G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- CASTLES, F.G., LEIBFRIED, S. Y LEWIS, J. ET AL (2012). *The oxford handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- CAZORLA, J. (1994a). “El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 87: 35-52.
- CAZORLA, J. (1994b). “El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y la empresa”. *Working Papers*, 86. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- CEBRIÁN ABELLÁN, M. (2005). *Las relaciones de los entes locales con otras entidades públicas. Los entes locales. La doble dimensión nacional e internacional, de sus relaciones con entidades jurídico-públicas*. Barcelona: Editorial Bayer Hnos.
- CEBRIÁN ABELLÁN, M. (2014). *El Régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*. Hospitalet de Llobregat: La Ley: Bosch.
- CENTELLES I PORTELLA, J. (2006). “El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional”. Madrid: INAP.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. Y GALÁN GALÁN, A. (dirs.) (2008). *Informe sobre la administración electrónica local*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer.
- CERVERA TAULET, A. (2001). “La gestión del marketing en la administración pública local”. *Dirección y Organización*. 26: 113-124.
- CERVERA TAULET, A. (2004). “Orientación al mercado y administración pública local: determinación de un modelo teórico y de medición”. *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, 1 (1): 53-72.
- CERVERA TAULET, A. Y BERENGUER CONTRÍ, G. (2006). “Influencias del postmodernismo en marketing y comportamiento del consumidor: ¿el fin de la era del marketing?”. *Revista Española de Investigación y Marketing*, 17 (10): 7-26.
- CERVERA, A., MOLLÁ, A. Y SÁNCHEZ, M. (2001). “Antecedents and consequences of market orientation in public organisations”. *European Journal of Marketing*, 35, 11/12: 1259-1286.

- CHAVES, N. (2010). *La Imagen corporativa: teoría y metodología de la identificación institucional*. Barcelona: Gustavo Gili.
- CHÍAS, J. (1991). *El mercado son personas. El marketing en las empresas de servicios*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.
- CHÍAS, J. (1995). *Marketing Público: por un gobierno y una administración al servicio del público*. Madrid: McGraw-Hill.
- CHÍAS, J. (2006). *El negocio de la felicidad: desarrollo y marketing turístico de países, regiones, ciudades y lugares*. Madrid: Pearson Educación D.L.
- CHÍAS, J. (2008). *El márketing*. Barcelona: Editorial UOC.
- CHRISTAKIS, N.A. Y FOWLER, J.H. (2010). *Conectados. El sorprendente poder de las redes sociales y cómo nos afectan*. Madrid: Taurus.
- CLARKE, P.B. (1996). *Deep Citizenship*. Londres-Chicago: Pluto Press.
- CLARKE, T. Y PITELIS, C. (1993). *The Political Economy of Privatization*. Londres: Routledge.
- COBO OLVERA, T. (2010). *Código de régimen local*. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- COLLER, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: CIS, *Cuadernos Metodológicos*, 30.
- COLLINS, N. Y BUTLER, P. (2003). "When marketing models clash with democracy". *Journal of Public Affairs*, 3 (1): 52-62.
- COMISIÓN EUROPEA (2015). "Informe sobre España 2015, con un examen relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos". Consultado el 22 de diciembre de 2015. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_es.pdf).
- CONVERSE, P. (1945). "The Development of the Science of Marketing-An exploratory Survey". *Journal of Marketing*, 10 (1): 14-23.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2014). *Manual de derecho administrativo*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi.
- COSTA, J. (2009). *Imagen corporativa en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- COWEN, T. (2002). "Does the Welfare State help the Poor?". *Social Philosophy and Policy*, 19 (1): 36-54.
- CRIADO, J.I. (2009). "Marketing público en la era digital. Internet y la Web 2.0 en la comunicación de las políticas y servicios públicos". *IX Congreso Asociación*



*Española de Ciencia Política y de la Administración, Repensar la Democracia: inclusión e igualdad*. Málaga: Universidad de Málaga, 23-25 de septiembre.

- CRIADO GRANDE, J.I., ROJAS MARTÍN, F. (eds.) (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Colección Obres Digitals, 15. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- CRONIN JR., J.J. Y HIGHTOWER JR., R. (2004). "An Evaluation of the Role of Marketing in Public Transit Organizations". *Journal of Public Transportation*, 7 (2): 17-36.
- CROSBY, L.A, EVANS, K.R. Y COWLES, D. (1990). "Relationship quality in services selling: an interpersonal influence perspective". *Journal of Marketing*, 54 (3): 68-81.
- CROUCH, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- CUBERO MARCOS, J.I. (2013). "Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la administración local". *Revista Vasca de Administración Publica*, 95 (1): 17-52.
- DADER, J.L. (1999). "La ciberdemocracia posible: reflexión prospectiva a partir de la experiencia en España". *Seminario Internacional sobre Innovación Tecnológica y Comunicación Política*. Perugia, diciembre.
- DAHL, R. (2012). *La democracia*. Barcelona: Editorial Planeta.
- DALSACE, F. Y MARKOVITCH, D.G. (2009). "Is marketing becoming a dirty word? A longitudinal Study of Public Perceptions of Marketing". *Les Cahiers de Recherche*, Jouy-en-Josas: Groupe HEC, 923. Consultado el 4 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.hec.fr/var/fre/storage/original/application/73173d4212f664cd69272b9e18636306.pdf>.
- DENG, S. Y DART, J. (1994). "Measuring Market Orientation: A Multi-factor, Multi-item Approach". *Journal of Marketing Management*, 10 (8): 725-742.
- DENHARDT, R.B. Y DENHARDT, J.V. (2000). "The New Public Service: Serving rather than Steering". *Public Administration Review*, 60 (6): 549-559.
- DE VRIES, J. (2010). "Is New Public Management Really Dead?". *Journal on Budgeting*, 4 (10): 1-5, OCDE: Paris.
- DÍAZ, A. Y CORTES, O. (2014). *Gestión Inteligente de las redes sociales en la Administración Política*. Oñati: IVAP.
- DÍAZ-CARRERA, C., NATERA, A. (dirs.) (2014). *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI*. Madrid: Editorial Tecnos.

- DÍAZ LEMA, J.M. (1994). *Los monopolios locales*. Madrid: Montecorvo.
- DÍAZ LEMA, J. M. (coord.) (2014). *Sostenibilidad financiera y administración local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- DÍAZ MARTÍNEZ, J.A. Y SALVADOR PEDRAZA, M.J. (2000). *Nuevas perspectivas de los servicios sociales*. Madrid: UNED Ediciones.
- DOMINGO ZABALLOS, M.J. (coord.) (2014). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters.
- DONATI, P. (2002). “Ciudadanía y sociedad civil: dos paradigmas (ciudadanía lib/lab y ciudadanía societaria)”. *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 98 (2): 37-94.
- DONATI, P. (2005). “Nuevas políticas sociales y Estado social relacional”. *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 108: 9-47.
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- DUBRULE, P. (2003). *Réformer l'État pour réussir la décentralisation*. Paris: Le Cherche Midi.
- DUDEK, C.M. (2005). *EU Accession and Spanish Regional Development. Winners and Losers*. Bruselas: P.I.E.-Peter Lang, Presses Interuniversitaires Européennes.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H. Y TINKLER, J. (2005). “New Public Management is Dead. Long Live Digital-Era Governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 467-494, Oxford University Press.
- EIGLIER, P. Y LANGEARD, E. (1989). *Servucción. El marketing de servicios*. Madrid: McGraw-Hill.
- ELIZAGARATE, V. DE (2008). *Marketing de Ciudades*. Madrid: ESIC/Pirámide.
- ELIZALDE, L.H. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. Barcelona: Editorial Bosch, S.A.
- ELLISON, N. (2005). *The transformation of welfare states?*. Abingdon, Oxfordshire; New York: Routledge.
- ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.K. (2000). “Las competencias municipales en la legislación de régimen local”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 58 (1): 97-136. Basauri: Instituto Vasco de Administración Pública.
- ENDERLEIN, H., WÄLTI, S. Y ZÜRN, M. (2010). *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- ESHIUS, J., BRAUN, E., Y KILIJN, E.H. (2013). "Place Marketing as Governance Strategy: An Assessment of Obstacles in Place Marketing and Their Effects on Attracting Target Groups". *Public Administration Review*, 73 (3): 507-516.
- ESPADAS ALCÁZAR, M.A. (2007). "Las relaciones Estado-Ciudadanos en la reestructuración del Bienestar. Revisión conceptual para un análisis crítico de la política social". *Cuadernos de Trabajo Social*, 20: 167-188.
- ESPINA, A. (2007). *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, Fundación Carolina.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2003). "El Estado de Bienestar en el siglo XXI" [en línea], presentado en *La participación de la sociedad en el Estado de bienestar*, 19-21 de marzo de 2003, Barcelona: Fòrum Europa. Consultado el 5 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.ctescat.cat/scripts/larevista/article.asp?cat=20&art=498>.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2010). *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.
- ESPUELAS BARROSO, S. (2013). "La evolución del gasto social público en España, 1850-2005". *Estudios de Historia Económica*, 63, Banco de España [en línea]. Consultado el 31 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/roja63.pdf>.
- ETKIN, E. (2012). *Comunicación en las organizaciones sociales. De la planificación a la acción*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- FANTOVA, F. (2000). "Gestión de calidad en servicios sociales: una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social", en HERNÁNDEZ YÁNEZ, J ET AL. *El imperativo de la calidad en la acción social*. Madrid: Cáritas Española, págs. 31-61.
- FANTOVA, F. (2004). "Gestión de calidad en los sistemas de servicios sociales de las comunidades autónomas", ponencia del *Seminario Calidad en los servicios sociales, Situación y perspectivas*, 3 y 4 de noviembre.
- FANTOVA, F. (2005). *Tendencias y apuestas en gestión de calidad para los servicios sociales*. *Boletín CIES*, 22.
- FANTOVA, F. (2007). "Nuevos modelos de gestión de los servicios sociales", *I Forum de servicios sociales municipales*. Barcelona, 28-29 marzo.
- FANTOVA, F. (2014). *Diseño de políticas sociales: fundamentos, estructuras y propuestas*. Madrid: CCS, D.L.
- FARIÑA JAMARDO, J. (1975). *La parroquia rural en Galicia*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- FERLIE, E., LYNN, JR., L. Y POLLITT, C. (eds.) (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

- FERNÁNDEZ, T. Y ARES, A. (2002). *Servicios Sociales: dirección, gestión y planificación*. Madrid: Alianza Editorial.
- FERNÁNDEZ AREAL, M. (1998). *La estructura democrática de la información*. Pontevedra: Excma. Deputación de Pontevedra.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. (2003). “La Seguridad Social en el XV aniversario de la Constitución”. *Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 46: 127-167.
- FERNÁNDEZ-QUIJADA, D. Y RAMOS-SERRANO, M. (2014). *Tecnologías de la persuasión: uso de las TIC en publicidad y relaciones públicas*. Barcelona: UOC.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters.
- FERNÁNDEZ SABIOTE, E., ROMÁN, S. Y MARTÍN CASTEJÓN, P.J. (2013). “La influencia de la consideración social en la relación cliente-proveedor de servicios y el papel moderador del tipo de servicio”. *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC*, 17 (1): 39-59.
- FLORA P. Y HEIDENHEIMER, A.J. (1995). *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- FLYNN, N. Y STREHI, E. (1996). *Public Sector Management in Europe*. London, Prentice-Hall.
- FOGG, B.J. (2002). “Stanford Guidelines for Web credibility. A Research Summary from the Stanford Persuasive Technology Lab”. Stanford University. Consultado el 12 de noviembre de 2014. Disponible online: <http://credibility.stanford.edu/guidelines>.
- FONT, J. Y BLANCO, I. (2006). “Experiencias de participación ciudadana. Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?”. *Papers de Participació ciutadana*, 9. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- FOX, K. Y KOTLER, P. (1980). “The marketing of social causes: The first ten years”. *Journal of Marketing*, 44: 24-33.
- FREJEIRO, M. (2005). “Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T. H. Marshall”. *Universitas-Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2: 63-100.
- FUENTES QUINTANA, Y BAREA TEJEIRO, J. ET AL (1982). “Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social”. *Papeles de Economía Española*, 12/13: 20-32.
- FUENTETAJA PASTOR, J. (dir.) (2014). *La función pública local: del estatuto básico a la ley de reforma local de 2013*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- FUNDACIÓN BBVA (2013). *Values and Worldviews* [en línea]. Consultado el 17 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.fbbva.es/TLFU/dat/Presentacionvalues.pdf>.

- FUNDACIÓN CTIC (Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación) (2009). “Estudo da accesibilidade Web nos Concellos de Galicia 2009”. Observatorio da Sociedade da Información e da Modernización de Galicia (OSIMG). Consultado el 7 de junio de 2014. Disponible en: [http://www.osimga.gal/export/sites/osimga/gl/files/fileadmin/estudos\\_monogr/informexeral\\_concellos.pdf](http://www.osimga.gal/export/sites/osimga/gl/files/fileadmin/estudos_monogr/informexeral_concellos.pdf).
- FUNDACIÓN FOESSA (2014). *Precariedad y cohesión social. Análisis y perspectivas 2014*. Madrid: Fundación FOESSA. Consultado el 28 de octubre de 2014. Disponible en: [http://www.caritas.es/publicaciones\\_compra.aspx?Id=4833&Diocesis=1&Idioma=1](http://www.caritas.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4833&Diocesis=1&Idioma=1).
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2014). “La sociedad de la información en España”. Barcelona: Editorial Ariel. Consultado el 8 de febrero de 2015. Disponible en: [http://www.fundaciontelefonica.com/artes\\_cultura/sociedad-de-la-informacion/informe-sociedad-de-la-informacion-en-espana-2014/](http://www.fundaciontelefonica.com/artes_cultura/sociedad-de-la-informacion/informe-sociedad-de-la-informacion-en-espana-2014/).
- FURLANI, M. (2009). “El Estado de Bienestar: auge y resquebrajamiento”. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 20 (7): 42-51.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R. Y SUBIRATS, J. (eds.) (2003). *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- GALLEGO, R. Y SUBIRATS, J. (dirs.) (2011). *Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- GAN, F. (1996). *Manual de programas de desarrollo de recursos humanos*. Barcelona: Ediciones Apóstrofe.
- GARCÍA HERRERO, G.A. ET AL (2013). “El valor de la proximidad. Servicios Sociales y Ayuntamientos” [en línea]. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Consultado el 15 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://traballsocial.org/web/images/stories/pdf/anlisis\\_reforma\\_ley\\_bases\\_marzo\\_2013\\_2.pdf](http://traballsocial.org/web/images/stories/pdf/anlisis_reforma_ley_bases_marzo_2013_2.pdf).
- GARCÍA HERRERO, G.A. ET AL (2015). “Informe sobre el Estado Social de la Nación 2015” [en línea]. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Consultado el 10 de junio de 2015. Disponible en: [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1429257329\\_informe\\_estado\\_social\\_2015\\_3.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1429257329_informe_estado_social_2015_3.pdf).
- GARCÍA HERRERO, G. A. ET AL (2016). “Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales” [en línea]. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Consultado el 27 de enero de 2016. Disponible en: [http://issuu.com/directorasgerentes/docs/folleto\\_indice\\_dec\\_2015/1?e=7134924/32928044](http://issuu.com/directorasgerentes/docs/folleto_indice_dec_2015/1?e=7134924/32928044).
- GARCÍA LÓPEZ, M. (2001). *Publicidad Institucional: el Estado Anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga: Servicio de Publicaciones, Estudios y Ensayos, 55.



- GARCÍA MACHO, R. (ed.) (2010). *Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- GARCÍA MACHO, R. (2011). “La Transparencia en el sector público”, en VVAA. *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*. Madrid: INAP, págs. 247-252.
- GARCÍA OROSA, B. (2005). *Los altavoces de la actualidad: radiografía de los gabinetes de comunicación*. Perillo: Netbiblo.
- GARCÍA OROSA, B. (2009). *Gabinetes de comunicación online. Claves para generar información corporativa en la red*. Sevilla/Zaragoza: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- GARCÍA-PELAYO, M. (2005). *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARCÍA ROCA, J. (2006). “Memorias silenciadas en la construcción de los servicios sociales”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 19: 197-212.
- GARCÍA RUBIO, F. (coord.) (2015). *Las reformas locales en el entorno comparado*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I.M. (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. *Presupuesto y Gasto Público*, 47: 37-64, Instituto de Estudios Fiscales.
- GÁZQUEZ ABAD, J.C. Y JIMÉNEZ CASTILLO, D. (2009). “Situación actual y planteamientos futuros para la investigación de marketing en España”. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 15 (1): 169-183.
- GERRING, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GIDDENS, A. (1973). *The Class Structure of the Advanced Societies*. London: Hutchinson.
- GILL, G. (2000). *The Dynamics of democratization. Elites, Civil society and the Transition Process*. Nueva York: St. Martin's Press.
- GILMORE, A. (2003). *Services Marketing and Management*. Londres: SAGE.
- GIMENO FELIU, J.M. (2011). *La organización local: nuevos modelos*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson Reuters.
- GINER, S., SARASA S. (1997). *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- GOMÁ, J. (2009). *Ejemplaridad pública*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- GOMÀ, R. Y SUBIRATS, J. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel, Colección Ariel Ciencia Política.

- GÓMEZ CAMARERO, C. (2003). "Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano". *Anales de Documentación*, 6: 109-119.
- GOODIN, R. E. (2009). "Against Personal Responsibility for Welfare". The Foundation for Law, Justice and Society, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford.
- GONZÁLEZ, J.J. Y REQUENA, M. (eds.) (2005). *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2014). *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- GRAHAM, P. (1994). "Marketing in the Public Sector: Inappropriate or Merely Difficult?". *Journal of Marketing Management*, 10: 361-375.
- GRANDE ESTEBAN, I. (2002). *Marketing de los servicios sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A., Colección Análisis e Intervención Social.
- GRANT, R.M. (2014). *Dirección Estratégica*. Madrid: Civitas.
- GRIFO BENEDICTO, M.A. (2009). *Las Entidades Locales y las Relaciones Interadministrativas*. Madrid: Iustel.
- GRIGGS, S., NORVAL, A.J. Y WAGENAAR, H. (2014). *Practices of freedom: Descentred Governance, Conflict and Democratic Participation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- GRÖNROOS, C. (1994a). "From Marketing Mix to Relationship Marketing". *Management Decision*, 32 (2): 4-20.
- GRÖNROOS, C. (1994b). *Marketing y gestión de servicios. La gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- GRÖNROOS, C. (2004). "The relationship marketing process: communication, interaction, dialogue, value". *Journal of Business & Industrial Marketing*, 19 (2): 99-113.
- GUILLÉN, A. (1990). "El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923): el papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas". *Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, Instituto Juan March.
- GUILLÉN, A.M. Y LEÓN, M. (eds.) (2011). *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- GUITERAS MESTRES, A. (2012). "La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: el papel del Tercer Sector". *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1): 125-132.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (2005). *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- GUTIÉRREZ SASTRE, M. (2005). "La Participación en los Servicios Públicos de Bienestar. Un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales". Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios, 177.

- GUTIÉRREZ, P., CUESTA, P. Y VÁZQUEZ, J.L. (2008). "Determinantes de la satisfacción de los ciudadanos en las Administraciones Públicas locales". *ICADE-Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 75: 291-313.
- GUTIÉRREZ, P. Y JORGE, M. (2008). *El Desarrollo de Políticas Públicas Locales como Garantes de la Satisfacción de los Ciudadanos*. Madrid: Fundación Alternativas.
- HAENLEIN, M. Y KAPLAN, A.M. (2009). "Unprofitable customers and their management". *Business Horizons*, 52: 89-97.
- HARTLEY, J., DONALDSON, C., SKELCHER, C.E WALLACE, M. (2008). *Managing to improve public services*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HERRERA GÓMEZ, M. (2001). "Las políticas sociales en el *welfare mix*". *REIS*, 96: 77-93.
- HICKS, A. Y ESPING-ANDERSEN, G. (2005). "Comparative and historical studies of public policy and the welfare state", en JANOSKI, T., ALFORD, R. HICKS, A. Y SCHWARTZ, M. A. *The handbook of political sociology. State, Civil societies and globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, págs. 509-525.
- HILL, R.P. Y MARTIN, K.D. (2014). "Broadening the Paradigm of Marketing as Exchange: A Public Policy and Marketing Perspective". *Journal of Public Policy and Marketing*, 33 (1): 17-33.
- HIRST, P. (1997). *From Statist to pluralism*. Londres: UCL Press Limited.
- HOBBSAWM, E. J. (2007). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- HOLZER, M. Y SCHWESTER, R.W. (2011). *Public Administration: an introduction*. Nueva York: M.E. Sharpe, INC.
- HOOD, C. (1991). "A Public Management for all seasons?". *Public Administration*, 69 (1): 3-19. London: Royal Institute of Public Administration.
- HOOD, C. (1995). "The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme". *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3): 93-109.
- HOOGE, L., MARKS, G. Y SCHAKEL, A. H. (2010). *The rise of regional authority*. Nueva York: Routledge.
- HOOLEY, G.J., LYNCH, J.E. Y SHEPHERD, J. (1990). "The marketing concept: Putting the Theory into Practice". *European Journal of Marketing*, 24 (9): 7-24.
- HUBER, E. Y STEPHENS, J.D. (2001). *Development and the Crisis of Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HUETE GARCÍA, M.A. (2010). *Nueva gobernanza y servicios municipales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- HUNT, S.D. (2007). "A Responsibilities Framework for Marketing as a Professional Discipline". *Journal of Public Policy and Marketing*, 26 (2): 277-283.

- IGE (2014). "Enquisa de condicións de vida das familias. Novas tecnoloxías. Ano 2013" [en línea]. Consultado el 10 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s5/notas\\_prensa/com\\_ecv\\_2013\\_NT.pdf](http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s5/notas_prensa/com_ecv_2013_NT.pdf).
- IGLESIAS MARTÍN, A. (2002). *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- JARAÍZ ARROYO, G. (2012). "La dimensión comunitaria en servicios sociales. Una aproximación a su tratamiento en barrios vulnerables". *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1): 113-124.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (dir.) (2011). *Libro Verde de los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales de los demás Gobiernos locales intermediarios en el Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., LIZCANO ÁLVAREZ, J. Y VILLORIA MENDIETA, M. (2012). *Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro* [en línea]. Madrid Fundación Democracia y Gobierno Local. Publicación digital 2. Consultado el 10 de octubre de 2014. Disponible en: [http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia\\_ponencias2.pdf](http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf).
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J.L. (2013). "Corrupción local en España". *Revista Cuadernos Económicos del ICE*, 85: 23-41.
- JOCZ, K.E. Y QUELCH, J.A. (2008). "An Exploration of Marketing's Impacts on Society: A Perspective Linked to Democracy". *Journal of Public Policy & Marketing*, 27(2): 202-206.
- JURADO, I. Y LEÓN, S. (2013). "Políticas sociales, concentración geográfica y sistemas electorales". *Revista Cuadernos Económicos de ICE*, 85 (1): 123-142.
- KAPLAN, A. Y HAENLEIN, M. (2009a). "The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration". *Business Horizons*, 27: 197-212.
- KAPLAN, A. Y HAENLEIN, M. (2009b). "Rapprochement entre le marketing et l'administration publique: vers une compréhension globale du potentiel du marketing public". *Revue Française du Marketing*, 224, (4-5): 49-66.
- KAPLAN, A. Y HAENLEIN, M. (2010). "Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media". *Business Horizons*, 53: 59-68.
- KAUTONEN, T. Y KARJALUOTO, H. (2008). *Trust and New Technologies. Marketing and Management on the Internet and Mobile Media*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- KENDALL, J. (ed.) (2009). *Handbook on Third Sector Policy in Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- KLEIN, N. (2007). *No logo: el poder de las marcas*. Barcelona: Ediciones Paidós.

- KOHLI A.K. Y JAWORSKI, B.J. (1990). "Market Orientation: The Construct, Research Propositions and Managerial Implications". *Journal of Marketing*, 54: 1-18.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: SAGE Publications.
- KORPI, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. Abingdon-on-Thames: Routledge Kegan & Paul.
- KORPI, W. Y PALME, J. (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries". *American Sociological Review*, 63 (5): 661-687.
- KOTLER, P. Y LEVY, S.J. (1969). "Broadening the Concept of Marketing". *Journal of Marketing*, 33: 10-15.
- KOTLER, P. (1972). "A Generic Concept of Marketing". *Journal of Marketing*, 36 (2): 46-54.
- KOTLER, P., JATUSRIPITAK, S. Y MAESINCEE, S. (1998). *Marketing de las Naciones*. Barcelona: Paidós.
- KOTLER, P. DIPAK, C.J. Y MAESINCEE, S. (2002). *El marketing se mueve*. Barcelona: Paidós.
- KOTLER, P. (2006). *Dirección de marketing. Análisis, planificación, gestión y control*, 12ª Ed. Madrid: Prentice-Hall.
- KOTLER, P. Y LEE, N. (2007). *Marketing en el Sector Público*. Madrid: Pearson.
- KOTLER Y ACHROL, R.S. (2012). "Frontiers of the marketing paradigm in the third millennium". *Journal of the Academic Marketing Science*, 40: 35-52.
- LACASSE, M.F. (2003). "Réformer ou recentrer le secteur public: dynamiques et prévisions", *Revue française d'administration publique*, 105-106: 25-37, Aubervilliers: École Nationale d'Administration.
- LAING, A. (2003). "Marketing in the Public Sector: towards a typology of public services". *Marketing Theory*, 3(4): 427-445.
- LAKOFF, G. (2007). *No pienses en un elefante*. Madrid: Universidad Complutense.
- LAMB, JR., C. Y CROMPTON, J.L. (1985). "Distribution Decisions for Public Services". *Academy of Marketing Science. Journal*, 13 (3): 107-123.
- LAMB, JR., C. (1987). "Public Sector Marketing is Different". *Business Horizons*, 30 (4): 56-60.
- LANZARO, J. (ed.) (2014). *Social democracias "tardías"*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LAUTERBOM, R. (1990). "New Marketing Litany: Four Ps Passé: C-Words Take Over". *Advertising Age*, 61 (4): 26.



- LAVÍN, J.M. Y RÍOS ÍNSUA, D. (2010). “Ciberpolítica” en ANÍBAL R. FIGUEIRAS (ed.). *La sociedad de la información y el conocimiento*. Madrid: Instituto de España, págs. 9-48.
- LEAL JIMÉNEZ, A. (2004). “El marketing social en España: situación actual y estrategias para su desarrollo”. *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, 1 (1): 35-52.
- LEE, B. (2012). “Marketing is dead” [en línea]. *Harvard Business Review*. Consultado el 8 de octubre de 2013. Disponible en [http://blogs.hbr.org/cs/2012/08/marketing\\_is\\_dead.html](http://blogs.hbr.org/cs/2012/08/marketing_is_dead.html).
- LE GRAND, J. (1991). “Quasi-markets and social policy”. *The Economics Journal*, 101 (408): 1256-1267.
- LENS, V. (2002). “Public Voices and Public Policy: Changing the Societal Discourse on 'Welfare'”. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 29 (1): 137-154.
- LEVITT, T. ([1960] 2011). “La miopía en el marketing”. *Harvard Business Review*, pág.86-98.
- LINN, C. E. (2010). “A General Theory of Marketing”. *Meta-Management AB 1990-2010*.
- LIJPHART, A. (1971). “Comparative politics and the comparative method”. *American Political Science Review*, 65: 682-93.
- LONGO, F. (1994). “Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional”. *Papers ESADE*, 130. Barcelona: ESADE.
- LONGO, F. (dir.) (1997). *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- LONGO, F. (2012). “Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales”. *Ekonomiaz: De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora*, 80: 46- 69.
- LÓPEZ CAMPS, J. Y GADEA, A. (2001). “Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno”. Bilbao: IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública).
- LÓPEZ GARCÍA, L. (coord.) (2000). *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- LÓPEZ GARCÍA, X. Y OTERO LÓPEZ, M. (2006). “Los ciudadanos buscan información y servicios. Los municipios gallegos descubren la necesidad de formar parte de la red” en LÓPEZ LITA, R. Y FERNÁNDEZ BELTRÁN, F. Y DURÁN MAÑES, A. (eds.). *La comunicación corporativa en el ámbito local*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, págs. 448-463.
- LÓPEZ, M. Y SICILIA, M. (2013). “Boca a boca tradicional vs. Electrónico. La participación como factor explicativo de la influencia del boca a boca electrónico”. *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC*, 17 (1): 7-38.

- LÓPEZ GARCÍA, X. (coord.) (2007). *A comunicación en Galicia 2007*. Santiago de Compostela: Consello da Cultura Galega, Sección de Comunicación.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (dir.) (2015). *Manual de derecho local*. Madrid: Iustel.
- LOSADA, A. (2013). *Piratas de lo público*. Barcelona: Deusto, Grupo Planeta.
- LOSADA DÍAZ, J.C. ET AL (2004). *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel Comunicación.
- LYNN JR., L.E. (2006). *Public Management: old and new*. Nueva York: Routledge.
- MADILL, J.J. (1999). "Marketing in Government". *The Journal of Public Sector Management*, 28 (4): 9-18.
- MAESTRO BUELGA, G. Y GARCÍA HERRERA, M.A. (1999). *Marginalidad, Estado Social y prestaciones autonómicas*. Barcelona: CEDECS Editorial, SL.
- MAHOU, X. Y HEICHLINGER, A. (2008). *A administración electrónica desde unha perspectiva comparada*. Santiago de Compostela: EGAP.
- MALGESINI, G. (2014). *EMIN. Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España. Análisis y Mapa de Ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*. Comisión Europea: European Anti-Poverty Network (EAPN).
- MANIN, B., PREZEWSKI, A. Y STOKES, S. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAP (1999). *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*. Madrid: INAP.
- MAP (2000). *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid: MAP.
- MAP (2005). *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*. Madrid: MAP.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (2006). *Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicación da Universidade de Santiago de Compostela.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (2007). *Política y gobierno local. La formación de gobierno de las Entidades locales en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (2008). "Breogán no seu labirinto: vellos e novos mitos sobre a organización territorial" en LAGO PEÑAS, S. Y VAQUERO GARCÍA, A. (coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública, págs. 83-127.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (2009). "Estructura de Gobierno y Administración del poder urbano en Galicia" en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.). *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Oleiros: Netbiblo, págs. 29-132.

- MARSLAND, D. (1996). *Welfare or Welfare State? Contradictions and Dilemmas in Social Policy*. Londres: MacMillan Press.
- MARTÍNEZ PASTOR, E. (2012). "Publicidad institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias". *Comunicación y Hombre*, 8: 51-63.
- MARTÍNEZ PASTOR, E. (2013). "Revisión conceptual de la comunicación persuasiva en las normas jurídicas. Análisis del caso español". *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, XIX (2): 238 -254.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A. (1989). *La organización y el funcionamiento municipales*. Granada: Copartgraf.
- MATEI, L. Y MATEI, A. (2011). "Integrated approach of the citizen's role in relation to the public services". *International Review of Public and Nonprofit Marketing*, 8: 11-24.
- MATÍAS SÁNCHEZ, L. E. (2007). "La constitución del 'Consortio gallego de servicios de igualdad y bienestar'. Una contraposición al principio constitucional de autonomía local". *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 10: 1711-1719.
- MAZOUZ, B. (2009). "Les aspects pratiqués des partenariats public-privé. De la rhétorique néolibérale... aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP". *Revue Françaises d'administration publique*, 130: 215-232. Estrasburgo: École Nationale d'Administration.
- MCCARTHY, E.J. (1960). *Basic Marketing: A Managerial Approach*. Homewood: Richard D. Irwin, Inc.
- MCCOY, G. Y PEDDLE R. (2012). "Neoliberal policy and its influence on welfare ideology: A source of social injustice?". *Socheolas: Limerick Student Journal of Sociology*, 2 (3): 61-79.
- MCGUIRE, L. (2002). "Marketing and Professional Public Services". *Marketing in the public and nonprofit sectors, Sixth International Research Symposium on Public Management (IRSPMVI)*. University of Edinburgh, Escocia, 8-10 de abril de 2001.
- MCGUIRE, L. (2012). "Slippery Concepts in context: relationship marketing and public services". *Public Management Review*, 14 (4): 541-555.
- MEDINA, A. (2010). *Bye, bye, marketing: del poder del mercado al poder del consumidor*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- MEDINA GUERRERO, M. (2014). *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- MEDINA TORNERO, M.E. Y MEDINA RUIZ, E. (2010). "La formación para la gestión de la calidad de los Servicios Sociales. Cómo plantear el grado en Trabajo Social". *Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado*, 24 (3): 125-143.
- MEIJER, A. (2013). "Understanding the Complex Dynamics of Transparency". *Public Administration Review*, 73 (3): 429-439.

- MENCHÉN BELLÓN, F. (2009). *La creatividad y las nuevas tecnologías en las organizaciones modernas*. Madrid: Díaz de Santos.
- MENDEL, T. (2008). *Freedom of information: a comparative legal survey*. París: UNESCO.
- MENY, I. Y THONENING, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MERGEL, I. Y GREEVES, B. (2012). *Social media in the public sector field guide : designing and implementing strategies and policies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- MERGEL, I., BRETSCHNEIDER, S.I. (2013). "A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government". *Public Administration Review*, 73 (3): 390-340.
- METCALFE, L. (1996). "Gestión Pública: de la imitación a la innovación" en BRUGUÉ, Q. Y SUBIRTATS, J. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP
- METCALFE, L. (2012). "Orientaciones para la innovación en el diseño de partenariados públicos-privados". *Ekonomiaz: De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora*, 80: 92-117.
- MISHRA, R. (1992). *El Estado de Bienestar en crisis*. Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Fareso.
- MOIX MARTÍNEZ, M. (1977). "¿Hacia el postwelfarismo?". *Revista de Estudios Políticos*, 213: 121-134.
- MOIX MARTÍNEZ, M. (2004). "El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto". *Cuadernos de Trabajo Social*, 17: 131-141.
- MOLINA MOLINA, J. (2010). *Los presupuestos participativos un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J. (2005). "Nuevos instrumentos de gestión pública y participación ciudadana". *Mediatika*, 11: 11-21.
- MONTAGUT, T. (2014). *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- MONZÓN, C. (1996). *Opinión pública, comunicación y política*. Madrid: Tecnos.
- MONZÓN CAMPOS, J.L. (2001). *El Tercer Sector no Lucrativo en el Mediterráneo. La economía social de no mercado*. Valencia: Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana, Generalitat Valenciana.
- MOORE, M.H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- MOORTHI, L.R. (2002). "An approach to branding services". *Journal of Services Marketing*, 16 (3): 259-274.

- MORGAN, N.A., SLOTEGRAAF, R.J. Y VORHIES, D.W. (2009). "Linking marketing capabilities with profit growth". *International Journal of Research in Marketing*, 26: 284-293.
- MORELL OCAÑA, L. (1984). *La administración local*. Madrid: Tecnos.
- MORENO, G. (2008). "La reformulación del Estado de bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas". *Zerbitzuank*, 43: 143-154.
- MORENO, L. (coord.) (1993). *Intercambio y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- MORENO, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MORENO, L. (2003). "Ciudadanía, desigualdad social y Estado de Bienestar". *Documento de Trabajo* 03-08. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas, CSIC.
- MORENO, L. (ed.) (2009). *Reformas de las Políticas de Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- MORENO, L. (2016). "Individualismo Posesivo y Europa Asocial". *Seminario Interdisciplinar O(s) sentido(s) da(s) cultura(s)*, Consello da Cultura Galega, Santiago de Compostela, 3 de marzo.
- MORENO, G, Y SARASA, S. (1992). "Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España", Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- MORENO PÉREZ, I. ET AL (2012). *El arte de comunicar en las organizaciones sociales*. Málaga: SEPHA Edición y Diseño, S.L., Fundación Grupo Develop, Colección Aralia.
- MORGAN, R.E. (1996). "Conceptual foundations of marketing and marketing theory". *Management Decision*, 34 (10): 19-26.
- MORLINO, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- MSSSI (2012). "El Sistema Público de Servicios Sociales. Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2011-2012" [en línea]. Consultado el 13 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/home.htm>.
- MSSSI (2013). "Catálogo de Referencia de Servicios Sociales" [en línea]. Consultado el 13 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo\\_Servicios\\_Sociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf](http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo_Servicios_Sociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf).
- MULAS-GRANADOS, C. (coord.) (2010). *El Estado dinamizador: nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.



- MUNUERA ALEMÁN, J.L. (1992). “Evolución en las dimensiones del concepto de marketing”. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 707: 126-142.
- MUNUERA ALEMÁN, J.L. Y RODRÍGUEZ ESCUDERO, A.I. (2007). *Estrategias de marketing. Un enfoque basado en el proceso de dirección*. Madrid: ESIC.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (eds.) (2000). *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo: una perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- MUÑOZ CAÑAVATE, A. Y CHAÍN NAVARRO, C. (2012). *La Administración local española en internet (1997-2002)*. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J.L., GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.) (2000). *Las Estructuras de bienestar en Europa*. Estudios de la Fundación ONCE sobre el Estado del bienestar, 2. Madrid: Civitas.
- MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J.L. Y GONZÁLEZ SEARA, L. (coords.) (2002). “El bienestar social en una época insegura” en VVAA. *Las estructuras del Bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Estudios de la Fundación ONCE sobre el Estado del Bienestar, 3. Madrid: Civitas.
- NABASKUES, I. (2003). *Globalización y nueva política local*. Basauri: Instituto Vasco de Administración Pública.
- NAVARRO, V. (1997). *Neoliberalismo y estado de bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.
- NAVARRO, V. (coord.) (2004). *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Editorial Tecnos.
- NAVARRO ARDOY, L. (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España. Resumen Corporativo 2010-2012*. Fundación Luis Vives, ADI Servicios Sociales.
- NIELSEN, R.P. (1987). “Cooperative Strategy in Marketing”. *Business Horizons*, 30 (4): 61-68.
- NIETO GARCÍA, A. (1997). *Corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel.
- NIETO GARCÍA, A. (2008). *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- NIETO MARTÍN, A. Y MAROTO CALATAYUD, M. (2014). *Public compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- NIXON, P. Y KOUTRAKOU, V.S. (2007). *E-government in Europe: re-booting the state*. New York: Routledge.
- NOZICK, R. (1988). *Anarquía, Estado y Utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OECD (1995). *Governance in Transition*. Paris: Public Management Reforms in OECD Countries.

- OCDE (2001). *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*. Comisión Europea [en línea]. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Consultado el 4 de octubre de 2014. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>.
- O'HIGGINS, M. (1993). "Social Welfare and Privatization: The British Experience" en KUHN, A.J. Y KELLERMAN, S.B. (eds.). *Privatization and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2011). "Cara y cruz de la externalización" en ORTEGA ÁLVAREZ, L. Y CANTERO, J. (coord.). *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?: monografía del grupo de investigación para el estudio del Empleo público*. Madrid: INAP, Colección Monografías, págs. 37-68.
- OSBORNE, S. (2010). *The New Public Governance?*. Abingdon: Routledge.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- OSBORNE, D. Y PLASTRIK, P. (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el Gobierno*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- OXFAM INTERNACIONAL (2014). "Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas". Oxford: Oxfam GB.
- OZANNE, J.L., CORUS, C. Y SAATCIOGLU, B. (2009). "The Philosophy and Methods of Deliberative Democracy: Implications for Public Policy and Marketing". *American Marketing Association*, 28 (1): 29-40.
- PAEL PÉREZ, P.N. Y SILVA RUIZ, J. (2010). "Las teorías de la regulación de los servicios públicos". *Administración & Desarrollo*, 52 (38): 39-56.
- PALENCIA-LEFLER ORS, M. Y MURILLO FORT, I. (2009). "Utilización de la nota de prensa para comunicar campañas institucionales". *Questiones Publicitarias*, Monográfico 3: 246-267, Sevilla.
- PALMER, T.G. (ed.) (2012). *After the Welfare State*. Washington D.C.: Atlas Economic Research Foundation.
- PANIAGUA SOTO, J.L. (ed.) (2000). *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M. (1996). *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Tecnos.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. (2007). *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*. Madrid: Thomson/Civitas.

- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V., Y BERRY, L. (1985). "A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research". *Journal of Marketing*, 49 (4): 41-50.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V., Y BERRY, L. (1998). "SERVQUAL. A multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Services Quality". *Journal of Retailing*, 64 (1): 12-40.
- PAREJO ALFONSO, L. (2010). "El Estado Social y Administración Prestacional". *Revista Vasca de Administración Pública*, 57: 17-48.
- PARÉS, M. (coord.) (2009). *Participación y calidad democrática*. Barcelona: Editorial Ariel, Colección Ciencia Política.
- PARK, M. Y ABINGDON, O. (2007). *E-government in Europe : re-booting the state*. Nueva York: Routledge.
- PARRADO DÍEZ, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. Y GODÁS I PÉREZ, X. (coords.) (2010). *El Buen Gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, Colección Ciencia Política, 35.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PASQUIER, M. (2009). "Marketing del sector público" [en línea]. Consultado el 3 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=578&idissue=47&newlang=spanish>.
- PASQUIER, M. Y VILLENEUVE, J.P. (2012). *Marketing management and communications in the public sector*. Londres: Routledge.
- PASTOR ALBADALEJO, G. Y CRESPO GONZÁLEZ, J. (dirs.) (2002). *Administraciones públicas españolas*. Madrid: McGraw-Hill.
- PASTOR SELLER, E. (2009a). "Participación y democratización de las políticas de servicios sociales en el ámbito municipal". Universidad de Murcia, correspondencia.
- PASTOR SELLER, E. (2009b). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Universidad de Murcia-Editum.
- PASTOR SELLER, E. (2012). "Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas". *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1): 143-158.
- PĂTRUȚ, B. Y PĂTRUȚ, M. (eds.) (2014). *Social Media in Politics*. Londres: Springer.

- PAZ PARRA, R.A. Y PIEDRAHITA ECHEVERRY, M. (2007). *Desarrollo histórico del marketing*. Cali: Editorial Universidad Libre Seccional Cali, Departamento de Publicaciones.
- PEGNATO, J.A. (1997). "Is a citizen a consumer?". *Public Productivity & Management Review*, 20 (4): 397-404.
- PÉREZ GARCÍA, D. (2003). *Técnicas de comunicación política: el lenguaje de los partidos*. Madrid: Tecnos, Colección de Ciencias Sociales-Serie de Ciencia Política.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2013). "Análisis de la participación ciudadana en España" [en línea]. *Revista Digital CEMCI, Curso Monográfico de Estudios Superiores sobre Participación ciudadana en la administración local*. Granada, abril-mayo. Consultado el 26 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.cemci.org/revista/numero-21/trabajos-de-evaluacion-3-analisis-de-la-participacion-ciudadana-en-espana>.
- PÉREZ LEDESMA, M. (1990). *Estabilidad y conflicto social. España de los iberos al 14-D*. Madrid: Editorial Nerea.
- PÉREZ PÉREZ, M.L. (2005). "Las diputaciones provinciales ante las tendencias de reforma del gobierno local en España". Grupo de Trabajo 05: Autonomías, políticas de descentralización y relaciones intergubernamentales, *VII Congreso AECPA Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, 21-23 de septiembre.
- PETER, J.P. Y OLSON, J.C. (1983). "Is Science Marketing?". *Journal of Marketing*, 47 (4): 111-125.
- PINDADO SÁNCHEZ, F. (2008). *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Madrid: Res Pública.
- PINO, E. DEL Y RUBIO LARA, M.J. (ed.) (2013). *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Editorial Tecnos.
- PINTO MOLINA, M. Y GÓMEZ CAMARERO, C. (2001). "La prestación de servicios de información en la administración pública española". *Ciencias de la Información*, 32 (1): 35-48.
- PINTO MOLINA, M. Y GÓMEZ CAMARERO, C. (2004). *La ciberadministración española en la sociedad de la información*. Gijón: Trea, D.L.
- PORCU, L., BARRIO-GARCÍA, S. DEL Y KITCHEN, PHILIP J. (2012). "How integrate Marketing Communications (IMC) works? A theoretical review and an analysis of its main drivers and effects". *Comunicación y Sociedad*, XXV (1): 313-348.
- PORRO GUTIÉRREZ, J. (2012). "Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 39-40: 387-399.
- PRAT I CATALÁ, J. (2005). *De la burocracia al management y del management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.

- PROCTOR, T. (2007). *Public Sector Marketing*. Harlow: FT Prentice Hall, Harlow.
- PUIG, T. (1998). *Manual para la Producción de los Servicios Municipales: La Construcción de los Servicios para la Calidad de Vida desde las Necesidades de los Ciudadanos o Cómo Usar el Márketing en los Municipios*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- RALLO, J. R. (2014). *Una revolución liberal para España*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. Y VILLORIA, M. (2012). “Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?”. *Ekonomiaz: De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora*, 80: 20-45.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2010). *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, Colección Ciencia Política.
- RAMÓN-CORTÉS, F. (2007). *Virus: un relato sobre el peligro de los rumores en las organizaciones*. Barcelona: RBA Libros.
- RAMOS, M., GARRIDO, M. Y RODRÍGUEZ CENTENO, J.C. (2009). “Análisis de la publicidad institucional en España: objetivos y cualidades discursivas”. *Questiones Publicitarias*, Monográfico 3: 227-245, Sevilla.
- RANGEON, F. (1986). *L'idéologie de l'intérêt général*. Paris: Economica.
- RECODER, L. Y JOLY, J. (2011). *Confianza política. La política y el management frente a los retos del siglo XXI*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- RIES, A. Y TROUT, J. (1993). *Las 22 leyes inmutables del marketing*. McGraw-Hill.
- RIES, A. Y TROUT, J. (1997). *Marketing de guerra*. McGraw-Hill.
- RIVERO YSERN, J. L. (2010). *Manual de Derecho Local*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.R. (1999). “El Pacto Local”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54: 280-291.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.R. (2001). “El proceso de modernización administrativa en las comunidades autónomas”. *El Estado de las Autonomías en 2001: Temas Monográficos*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1995). “Estado de Bienestar y sociedad civil en España: hacia una división pluralista del bienestar”. *Hacienda Pública Española*, Extra: 91-103.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.



- RODRÍGUEZ CABRERO, G. ET AL (2005). *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: CSIC.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (dir.) (2011). *Servicios sociales y cohesión social*. Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios, 229.
- RODRÍGUEZ CHIRILLO, E. (1993). *Aspectos jurídicos de la privatización de la empresa pública en España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, Servicios de Publicaciones.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. Y ROMERA JIMÉNEZ, O. (2014). “Un estudio sobre el gasto impropio de la administración local española”. Documento nº 3/2014, Instituto de Estudios Fiscales.
- ROLDÁN GARCÍA, E. Y GARCÍA GIRÁLDEZ, T. (2006). *Políticas de Servicios Sociales*. Madrid: Síntesis.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROQUETA BUJ, R. (2013). *La reestructuración de las plantillas laborales en las administraciones públicas: la reforma laboral*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ROUX, D. (2007). “La résistance du consommateur: proposition d'un cadre d'analyse”. *Recherche et Applications en Marketing*, 22 (4): 59-80.
- RUANO DE LA FUENTE, J.M. (coord.) (2004). *Política Europea y Gestión Multinivel*. Oviedo: Septem Ediciones.
- RUBIO GARCÍA, J.A. (2007). “El tercer sector frente a las transformaciones del Estado de Bienestar”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 20: 275-287.
- RUFÍN, R. Y MEDINA, C. (2012). *Marketing Público. Investigación, Aplicaciones y Estrategia*. Madrid: ESIC.
- RUIZ COLLANTES, X. (2009). “El Estado es el producto. Publicidad institucional, rutinas discursivas e ideología de Estado”. *Questiones Publicitarias*, Monográfico 3: 268-293, Sevilla.
- RUIZ COLLANTES, X., PUJADAS, E., FERRÉS, J. ET AL (2009). “La construcción de la imagen pública de los organismos del Estado y la ciudadanía a través de las narraciones de la publicidad institucional televisiva”. *Questiones Publicitarias*, Monográfico 3: 137-206, Sevilla.
- RUIZ-HUERTA, J. Y VILLORIA, M. (dirs.) (2010). *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid: Editorial Tecnos.
- RUIZ OLABUÉNAGA, I. (2001). “El Sector no Lucrativo en España”. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 37: 51-78, Centro Internacional de Investigación, Informe sobre la Economía Pública Social y Cooperativa.

- RUIZ OJEDA, A. (2010). *El gobierno local : estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid: Iustel.
- RUNCIMAN, D. (2014). *Politics*. Londres: Profile Books.
- SABÉS TURMO, F. Y VERÓN LASSA, J.J. (2008). *La gestión de la información en la administración local*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- SÁEZ VEGAS, L., MEDIANO SERRANO, L. Y ELIZAGARATE, V. DE (2011). “Creación y desarrollo de marca ciudad, análisis de los registros de marca de las principales ciudades españolas”. *Revista de Dirección y administración de empresas*, 18: 125-156.
- SALAMON, L.M. Y ANHEIER, H.K. (1992). “In search of the non-profit sector. I: The question of definitions”. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, 3 (2): 125-151.
- SALVADOR CRESPO, M. (2007). “El Pacto Local y sus implicaciones en el futuro de la provincia como entidad local”, en VVAA. *La Autonomía Provincial en el Sistema Constitucional Español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- SALVAT MARTINREY, G. Y SERRANO MARÍN, V. (2011). *La revolución digital y la Sociedad de la Información*. Zamora: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- SÁNCHEZ, Á. Y GARCÍA, Y. (2004). “Estado y mercado: una perspectiva mundial”. *Análisis Económico*, 19 (42): 103-128.
- SÁNCHEZ DEL CASTILLO, V. (2007). *La Publicidad en Internet. Régimen Jurídico de las comunicaciones electrónicas*. Madrid: Wolters Kluwer.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2006). “Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la 'teoría de la agencia' ”. *Revista de las Cortes Generales*, 67: 139-181.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.
- SANCHO ROYO, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- SANTESMASES MESTRE, M. (2012). *Marketing. Conceptos y estrategias*. Madrid: Pirámide.
- SAPHIRO, D. (2007). *Is the Welfare State Justified?*. New York: Cambridge University Press.
- SCHÄFER, A. Y STREECK, W. (2013). *Politics in the Age of Austerity*. Cheshire: Polity Press.

- SCHMIDTZ, D. Y GOODIN, R.E. (2000). *Bienestar social y responsabilidad individual*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SENNET, R. (2011). *El declive del hombre público*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- SERNOVITZ, A. (2012). *Word of mouth marketing: how smart companies get people talking*. Austin, Texas: Greenleaf Book Group Press.
- SHAPIRO, B.P. (1973). *Marketing for nonprofit organizations*. Harvard Business School Publishing Case.
- SHAW, E.H. Y JONES, D.G.B. (2005). "A history of schools of marketing thought". *Marketing Theory*, 5 (3): 239-281.
- SHETH, J.N., GARDNER, D.M. Y GARRET, D.E. (1988). *Marketing theory: evolution and evaluation*. New York : John Wiley & Sons.
- SHULTZ, II, C., DESHPANDÉ, R., CORNWELL, T.B. ET AL (2011). "Marketing and Public Policy: Transformative Research in Developing Markets". *Journal of Public Policy and Marketing*, 31 (2): 178-184.
- SIXTO GARCÍA, J. (2012). "Uso de las redes sociales en la Administración pública gallega: una técnica de marketing 2.0?". *Pensar la publicidad*, 6 (2): 71-90.
- SOLANO SANTOS, L.F. (2009). "Relaciones Públicas, Responsabilidad Social Corporativa e Imagen Pública en la actual crisis". *Vivat Academia*, 103: 1-15.
- SOLANO SANTOS, L.F. (2010). "Análisis de la Imagen Corporativa: introducción a la Iconometría". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 16: 457-467.
- SOSA WAGNER, F. (2004). *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid: Civitas Ediciones.
- SOTO LOSTAL, S. (2011). *El derecho de acceso a la información, el Estado social y el buen gobierno*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- STAKE, R.E. (1998). *Investigar con estudios de caso*. Madrid: Morata.
- STIGLITZ, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- STIGLITZ, J. E. (2002). "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 22: 1-36, Caracas.
- SUÁREZ NAVA, L. (2011). "Políticas de Representación: construcción y marketing de nuevas identidades en el espacio político-mediático". *Revista de Antropología Social*, 20: 229-261.
- SUBIRATS, J. (1996). "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los 90", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 15, 17-26.

- SUBIRATS, J. (2012). “¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública”. *Ekonomiaz: De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora*, 80: 70-91.
- TELLIS, G.J. Y REDONDO, I. (2002). *Estrategias de publicidad y promoción*. Madrid: Pearson Educación.
- TIGĂNAS, A., TICLĂU, MORA, C. ET AL (2011). “Use of Public Sector Marketing and Leadership in Romania’s Local Public Administration”. *Revista de Cercetari Si Interntie Socială*, 34: 212-233.
- TOCQUEVILLE, A. DE ([1835] 2010). *La democracia en América*. Madrid: Editorial Trotta.
- TORNOS MAS, J. Y GALÁN GALÁN, A. (coords.) (2000). *La comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid/Barcelona: Marcial Ponso, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- TOSCANO GIL, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa local*. Sevilla: Comares Editorial.
- TREEM, F.W. Y LEONARDI, P.M. (2013). “Social Media Use in Organizations. Exploring the Affordances of Visibility, Editability, Persistence, and Association”. *Communication Yearbook 36*, New York: Routledge.
- TUCKER, J. (2014). *Milagros del sector privado y crímenes del sector público*. Madrid: Unión Editorial.
- TÚÑEZ, M. (2012). *La gestión de la comunicación en las organizaciones*. Zamora: Editorial Comunicación Social.
- TÚÑEZ LÓPEZ, M. Y COSTA-SÁNCHEZ, C. (eds.) (2014). *Comunicación corporativa. Claves y escenarios*. Barcelona: Editorial UOC.
- UGARTE, D. DE ET AL (2010). *O poder das redes: manual ilustrado para persoas, colectivos e empresas abocadas ao ciberactivismo*. Santiago de Compostela: 2.0 Editora.
- UNICEF (2014). “Los niños de la recesión: El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos”. Report Card n.º 12 de Innocenti, Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.
- USC (2014). “A administración electrónica nos concellos de Galicia 2013 (edición 2014)”. Santiago de Compostela: Aula TIC PYMEs de la USC.
- VALLES, M.S. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- VALLÉS, J.M. Y BRUGUÉ, Q. (2001). “El Gobierno local” en ALCÁNTARA, M. Y MARTÍNEZ, A. *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- VAN KERSBERGEN, K. (1995). *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare States in the United States and Sweden*. Nueva York : Oxford University Press.
- VAN KERSBERGEN, K. Y MANOW, P. (2009). *Religion, Class coalitions and Welfare States*. Nueva York: Cambridge University Press.
- VAN WATERSCHOOT, W. Y VAN DEN BULTE, C. (1992). "The 4P Classification of the Marketing Mix Revisted". *Journal of Marketing*, 56 (4): 83-93.
- VARELA ÁLVAREZ, E.J. (2005). "De la ética al buen gobierno, pasando por la readministración: ¿una nueva governance en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal?". *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico: Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*, 8: 121-145.
- VATTIMO, G. (1989). *La società trasparente*. Milán: Garzanti.
- VÁZQUEZ BURGUETE, J.L. (2004). "Pasado, presente y futuro de las dimensiones pública y social en el desarrollo conceptual del marketing". *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, 1 (1): 9-34.
- VIDAL, I. (2008). "Economía Social y/o Tercer Sector en la prestación de bienes relacionales en España". Barcelona: Centro de Investigación de Economía y Sociedad.
- VILA NÚÑEZ, M.L. (2012). *A comunicación institucional nos concellos galegos*. Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- VILAS NOGUEIRA, J. (2001). "Bienestar individual, legitimidad, democracia y desafección política: una discusión tentativa" en MÁIZ SUÁREZ, R. (coord.). *Construcción de Europa, democracia y globalización*, 2: 1307-1343.
- VILLAFANE, J. (1993). *Imagen Positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- VILLAFANE, J. (1999). *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- VILLORIA, M. (1996). *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M. Y WENCES, M.I. (2010). *Cultura de la legalidad*. Madrid: Ediciones Catarata.
- VILLORIA, M. ET AL (2012). "Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain". *Public Administration Review*, 73 (1): 85-94.



- VIÑARÁS ABAD, M. (2013). “Estrategias de comunicación para generar confianza”. *Comunicación y hombre*, 9: 59-73.
- WÆRAAS, A. (2008). “Can public sector organizations be coherent corporate brands?”. *Marketing Theory*, 8 (2): 205-221.
- WALSH, K. (1994). “Marketing and Public Sector Management”. *European Journal of Marketing*, 28 (3): 63-71.
- WILENSKY, H. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California.
- WILKIE, W.L. (1997). “Developing Research o Public Policy and Marketing”. *Journal of Public Policy & Marketing*, 16 (1): 132-136.
- WILKIE, W.L. Y MOORE, E.S. (2003). “Scholarly Research in Marketing: Exploring the '4 Eras' of Thought Development”. *Journal of Public Policy and Marketing*, 22 (2): 116-146.
- WILKINSON, R. (2005). *The global governance reader*. Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
- WODAK, R. Y KOLLER, V. (2008). *Handbook of communication in the public sphere*. Berlin/New York: Mouton de Gruyter.
- WOODSIDE, A.G. (2010). *Case study research : theory, methods, practice*. Bingley: Emerald.
- WRIGHT, G.H., CHEW, C. Y HINES, A. (2012). “The relevance and efficacy of marketing in public and nonprofit service management”. *Public Management Review*, 14 (4): 433-450.
- WYMER, JR., W.W. (2004). “Use Social Marketing Strategies to Reform Social Policy: A Lesson from British History”. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 12 (2): 149-158.
- XUNTA DE GALICIA (2010). “A administración electrónica nos concellos galegos 2010”. Consellería de Presidencia Administracións Públicas e Xustiza.
- YIN, R. K. (2003). *Applications of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2014). “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” [en línea]. *Revista Cuadernos de Derecho Local*, 34.. Consultado el 3 de enero de 2015. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>.
- ZAPICO GOÑI, E. (2012). “Más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad: capacidad de innovación en la gestión del gasto público” [en ínea]. *Ekonomiaz: De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora*, 80: 226-257.

ZEITHAML, V.A. Y BITNER, M.J. (2002). *Marketing de Servicios. Un enfoque de integración del cliente a la empresa*. México: Mc.Graw-Hill Interamericana.





## LEGISLACIÓN CONSULTADA

ESPAÑA. Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, *BOE*, 28 de diciembre de 1964, núm. 311, págs. 17334-17336.

ESPAÑA. Ley 71/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. *BOE*, 3 de abril de 1985, núm. 81, págs. 8945-8964.

ESPAÑA. RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, *BOE*, 22 de diciembre de 1986, núm. 305, págs. 41811-41832.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 3/1987, de 27 de mayo, de servicios sociales. *DOG*, 2 de junio de 1987, núm. 103, págs. 22213-22216.

ESPAÑA. Carta Europea de Autonomía Local (Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985), *BOE*, 24 de febrero de 1989, núm. 47, págs. 5396-5398.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales. *DOG*, 23 de abril de 1993, núm. 76, págs. 2888-2903.

ESPAÑA. Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, *BOE*, 25 de noviembre de 1994, núm. 282, págs. 36146-36164.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 240/1995, de 28 de julio, por el que se regulan los servicios sociales de atención primaria, *DOG*, 17 de agosto de 1995, núm. 157, págs. 6469-6473.

ESPAÑA. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, *BOE*, 15 de abril de 1997, núm. 90, págs. 11755-11773.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, *DOG*, 5 de agosto de 1997, núm. 149, págs. 7539-7598.

ESPAÑA. LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, *BOE*, 26 de marzo de 2002, núm. 73, págs. 11981-11991.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 4/2002, de 25 de junio, del estatuto de la capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela, *DOG*, 24 de julio de 2002, núm. 142, págs. 11569-115673.

ESPAÑA. RD 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, *BOE*, 23 de diciembre de 2003, núm. 306, págs. 45665-45677.

ESPAÑA. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, *BOE*, 17 de diciembre de 2003, núm. 301, págs. 44771-44791.

ESPAÑA. RD 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, *BOE*, 13 de enero de 2004, núm. 11, págs. 1067-1071.

ESPAÑA. Ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población, *BOE*, 4 de agosto de 2004, núm. 187, págs. 28178-28179.

ESPAÑA. Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. *BOE*, 30 de diciembre de 2005, núm. 312, págs. 42902-42905.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega. *DOG*, 14 de julio de 2006, núm. 136, págs. 11331-11338.

ESPAÑA. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *BOE*, 15 de diciembre de 2006, núm. 299, págs. 44142-44156.

ESPAÑA. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, *BOE*, 23 de junio de 2007, núm. 150, págs. 27150-27166.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. *DOG*, 18 de diciembre de 2008, núm. 245, págs. 22522-22548.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 49/2009, de 26 de febrero, sobre el ejercicio de las competencias de la CA de Galicia respecto de los/las funcionarios/as con habilitación de carácter estatal, *DOG*, 16 de marzo de 2009, núm. 52, págs. 5434-5450.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 335/2009, de 11 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Trabajo y Bienestar, *DOG*, 25 de junio de 2009, núm. 123, págs. 11013-11031.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 409/2009, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el uso de los elementos básicos de la identidad corporativa de la Xunta de Galicia, *DOG*, 19 de noviembre de 2009, núm. 227, págs. 17991-17996.



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes, *DOG*, 17 de diciembre de 2010, núm. 241, págs. 20434-20449.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, *DOG*, 30 de diciembre de 2010, núm. 250, págs. 21372-21395.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 246/2011, de 15 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, en lo relativo a los órganos consultivos y de participación, *DOG*, 4 de enero de 2012, núm. 3, págs. 433-452.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 99/2012, del 16 de marzo, por el que se regulaban los servicios sociales comunitarios y su financiación, *DOG*, 30 de marzo de 2012, núm. 63, págs. 11267-11393.

ESPAÑA. LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, *BOE*, 30 de abril de 2012, núm. 103, págs. 32653-32675.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Orden de 1 de abril de 2013 por la que se aprueba el modelo de informe social unificado para el área de dependencia, discapacidad y promoción de la autonomía personal y se aprueba su utilización en el ámbito de la CA de Galicia, *DOG*, 10 de abril de 2013, núm. 69, págs. 10622-10646.

ESPAÑA. 121/000058 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 6 de septiembre de 2013, núm. 58-1, págs. 1-32.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 149/2013, de 5 de septiembre, por el que se define la cartera de servicios sociales para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia y se determina el sistema de participación de las personas usuarias en la financiación de su coste, *DOG*, 24 de septiembre de 2013, núm. 182, págs. 37482-37716.

ESPAÑA. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *BOE*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295, págs. 97922-97952.

ESPAÑA. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, *BOE*, 30 de diciembre de 2013, núm. 312, págs. 106430-106473.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del Sector Público autonómico, *DOG*, 27 de enero de 2014, núm. 17, págs. 3166-3222.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Decreto 40/2014, de 20 de marzo, por el que se crea la *Axencia Galega de Servizos Sociais* y se aprueban sus estatutos, *DOG*, 4 de abril de 2014, núm. 66, págs. 14944-14988.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, *DOG*, 30 de mayo de 2014, núm. 102, pág. 24267.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. Ley 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público de Galicia, *DOG*, 4 de mayo de 2015, núm. 82, págs. 17003-17193.

ESPAÑA. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *BOE*, 2 de octubre de 2015, núm. 236, 89411-89530.



## FUENTES DOCUMENTALES

<i>Access Info Europe:</i>	<a href="http://www.access-info.org/es/">http://www.access-info.org/es/</a>
AMA:	<a href="http://www.ama.org">www.ama.org</a>
Asociación Estatal de Directores y Gerenteps en Servicios Sociales:	<a href="http://www.directoressociales.com/">http://www.directoressociales.com/</a>
Banco Mundial:	<a href="http://www.bancomundial.org/">http://www.bancomundial.org/</a>
BNG:	<a href="http://bng.gal/">http://bng.gal/</a>
Cáritas Española:	<a href="http://www.caritas.es">http://www.caritas.es</a>
CIS:	<a href="http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html">http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html</a>
Concello de A Coruña:	<a href="http://www.coruna.es">http://www.coruna.es</a>
Concello de Ferrol:	<a href="http://www.ferrol.es/">http://www.ferrol.es/</a>
Concello de Lugo:	<a href="http://lugo.gal/">http://lugo.gal/</a>
Concello de Ourense:	<a href="http://www.ourense.es/">http://www.ourense.es/</a>
Concello de Pontevedra:	<a href="http://www.pontevedra.gal/">http://www.pontevedra.gal/</a>
Concello de Santiago de Compostela:	<a href="http://www.santiagodecompostela.org/">http://www.santiagodecompostela.org/</a>
Concello de Vigo:	<a href="http://hoxe.vigo.org/">http://hoxe.vigo.org/</a>
IGE:	<a href="http://www.ige.eu">http://www.ige.eu</a>
INE:	<a href="http://ine.es/">http://ine.es/</a>
Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional:	<a href="http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/index.aspx">http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/index.aspx</a>
Consejo General del Trabajo Social:	<a href="http://www.cgtrabajosocial.es/">http://www.cgtrabajosocial.es/</a>
Consellería de Traballo e Benestar:	<a href="http://traballo.xunta.es/">http://traballo.xunta.es/</a>
Eurostat:	<a href="http://ec.europa.eu/eurostat">http://ec.europa.eu/eurostat</a>
Fundación Alternativas:	<a href="http://www.fundacionalternativas.org/">http://www.fundacionalternativas.org/</a>
Fundación Ciudadana Civio:	<a href="http://www.civio.es/">http://www.civio.es/</a>
Ministerio de Hacienda y AAPP:	<a href="http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx">http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx</a>
MSSSI:	<a href="http://www.msssi.gob.es/home.htm">http://www.msssi.gob.es/home.htm</a>
Observatorio Nacional de Telecomunicaciones (ONTSI):	<a href="http://www.ontsi.red.es/ontsi/">http://www.ontsi.red.es/ontsi/</a>
OCDE España:	<a href="http://www.oecd.org/">http://www.oecd.org/</a>
PP:	<a href="http://www.pp.es/">http://www.pp.es/</a>
Portal de Transparencia:	<a href="http://transparencia.gob.es/">http://transparencia.gob.es/</a>

PsdeG: <http://www.psdeg-psoe.com/>  
Transparencia Internacional España: <http://transparencia.org.es/>  
Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.es>  
Tribunal de Cuentas: [www.tcu.es](http://www.tcu.es)  
Unicef: <https://www.unicef.es>  
Xunta de Galicia: <http://www.xunta.gal/>

